



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

문학석사학위논문

미국 독립기록청의
이메일 관리 연구

2015년 8월

서울대학교 대학원
협동과정 기록관리학 전공
정 민 지

미국 독립기록청의 이메일 관리 연구

지도교수 정 궁 식

이 논문을 문학석사학위논문으로 제출함

2015년 5월

서울대학교 대학원

협동과정 기록관리학 전공

정 민 지

정민지의 석사학위논문을 인준함

2015년 6월

위 원 장 _____ (인)

부 위 원 장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국 문 초 록

현재 우리나라에는 공공기관의 이메일 기록 관리를 위한 법령이나 실무 지침이 마련되어있지 않다. 업무상 이메일 활용도는 70% 이상이며, 공직자통합메일은 2015년부터 모바일 서비스도 시작되었으나 여전히 공무용 이메일은 공공기록법상의 기록물로 관리되지 않고 있다. 이메일이 이관대상 기록물에 포함된다면 어떠한 이메일을 중요 기록으로 선별할 것인지 난관에 봉착할 것이다. 따라서 본 연구에서는 미국의 사례를 살펴봄으로써 보존대상 이메일의 선별기준에 대하여 생각해 보고자 한다.

미국은 이메일을 기록으로 간주할 뿐만 아니라 최근에는 이메일의 선별 및 보존 기간의 산정에 대한 실무 지침을 개발하였다. 2013년 9월 국립기록청이 제정·고시한 캡스톤 접근법에서는 고위직의 이메일 계정을 중심으로 주요 기록을 선별하고 관리한다. 그리고 2015년 4월에 제정한 이메일 기록관리를 위한 공통처분일정표를 통하여 이메일의 보유기간을 산정한다. 이메일 선별의 기준으로는 ‘직위’와 ‘역할’을 제시하였으며, 이메일의 보유기간도 다소 짧게 설정한 점이 눈에 띈다.

한국은 공공기관의 이메일 관리에 관하여 법령상의 근거는 마련되어있지 않으나 실무상으로는 정보보호 조치에 의하여 이메일의 관리가 간접적으로 이루어지고 있다. 망분리 사업에 의하여 상용메일의 업무상 사용이 금지되고 업무망 외부로 나가는 이메일에 대해서는 부서장 이상의 결재를 말도록 하고 있다. 따라서 주요 이메일 기록은 부서장에게 집적되므로 캡스톤 접근법에서 제시하였듯 부서장 이상을 캡스톤으로 선정하여 그에게 집적된 이메일을 보존 관리하는 것은, 이메일 선별 관리를 위한 하나의 방안으로 고려해볼 수 있겠다.

주요어 : 이메일, 선별, 캡스톤

학 번 : 2012-22920

목 차

제1장 서론	1
제2장 이메일 관리 정책 수립의 배경	6
제1절 기록으로서의 이메일	7
1. 이메일 기록 관리의 명문화	9
2. 이메일 기록 관리의 필요성	14
제2절 오바마 행정부의 정부기록관리혁신	17
1. 정부기록물 관리에 관한 대통령 지시각서	17
2. 국립기록청의 기록관리 지침	19
제3장 미국 국립기록청의 이메일 선별정책: 캡스톤 접근법	20
제1절 캡스톤 접근법 지침	21
1. 이메일 관리 실무지침	21
2. 캡스톤 접근법의 개념 및 특성	23
제2절 캡스톤 접근법 실무	25
1. 캡스톤 선정	26
2. 캡스톤 접근법의 수용	27
3. 캡스톤 접근법의 활용	29
제3절 이메일 공통처분일정표	30
1. 이메일 기록의 처분 권한	32
2. 캡스톤 공통처분일정표 개발	33
3. 캡스톤 공통처분일정표의 범위	37
제4절 캡스톤 접근법 적용 결과 분석	42
제4장 한국 정부의 이메일 관리	45

제1절 정부 3.0과 기록 관리 필요성	45
1. 이메일 이용 상황	45
2. 정부 3.0과 소통채널의 다양화	54
3. 공직자통합메일의 모바일 서비스 구현	51
4. 민간기관의 이메일 아카이빙	54
제2절 업무용 이메일의 선별과 캡스톤 선정	55
1. 업무용 이메일의 선별	55
2. 캡스톤의 선정	59
3. 이메일 기록관리 책임자의 지정	60
4. 캡스톤 접근법의 한국 도입에 대한 종합 평가	61
제5장 결론	64
참고문헌	66
Abstract	69

표 목 차

<표1> 기록의 정의 관련 조항	11
<표2> 기록물관리규정(36 CFR) 중 이메일 관련 조항	13
<표3> 기록물관리에 대한 대통령 지시각서 중 이메일 지시사항	18
<표4> 기록관리 지침(M-12-18) 중 이메일 관련 지시사항	19
<표5> 기록관리규정(36 C.F.R 1220.14) 중 평가 관련 용어의 정의 ...	34
<표6> 기록관리 지침(M-12-18) 중 처분일정표 관련 지시사항	35
<표7> 기록처분규정(36 C.F.R 1228) 중 처분일정표 관련 조항	36
<표8> GRS 6.1(이메일 기록관리) 중 기록물 기술	39
<표9> GRS 6.1(이메일 기록관리) 중 처분 명령	40
<표10> 정부 운영 패러다임의 변화	48
<표11> 종이기록과 전자기록의 특성	49
<표12> 물리적 · 논리적 망분리 비교	58

그 림 목 차

<그림1> 피라미드형 조직구조와 캡스톤	27
<그림2> 캡스톤 접근법의 이메일 획득	28
<그림3> 캡스톤 접근법의 이메일 선별	30
<그림4> 캡스톤 이행의 장애 요소	43
<그림5> 국립기록청의 도움이 필요한 사항	43
<그림6> 업무용도 이메일 이용 빈도-직장인 이메일 이용자	46
<그림7> 이메일 이용기기-만6세 이상 이메일 이용자	47
<그림8> 공직자통합메일 메인화면	52
<그림9> 구글플레이의 ‘공직자통합메일앱’ 설명	53

약 어

- 44 U.S.C.; Code of United States - 미연방 기록관리법
- 36 C.F.R.; Codes of Federal Regulation - 미연방 기록관리법 시행령
- GRS; General Records Schedules - 공통처분일정표
- ISO; International Standard Organization - 국제표준화기구
- Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Managing Government Records - 정부기록물 관리에 관한 대통령 지시각서
- NARA; National Archives and Records Administration - 국립기록청¹⁾
- Records Management Directive(M-12-18) - 기록관리지침
- SAO; Senior Agency Official - 고위직 책임자

※ 주요 용어 1. 이메일²⁾ 2. 캡스톤³⁾

- 1) NARA의 공식 번역어를 확인하기 위하여 2015년 6월 10일 국가기록원 표준협력과의 담당자와 전화면담을 실시하였다. 그 결과 국가기록원에서는 관행적으로 ‘국립기록청’으로 지칭하고 있음을 확인할 수 있었다. 단, 미국의 국립기록청은 독립조직이므로 한국의 정부 조직 체계인 ‘부·처·청’에서의 ‘청’과 동일시하지 않아야 한다.
- 2) 정식명칭은 ‘electronic mail’이며 ‘전자우편’과 같은 말이다. 컴퓨터 용어로 ‘컴퓨터의 단말기 이용자가끼리 통신 회선을 이용하여 주고 받는 글’을 일컫는다. 기록학 용어 사전의 정의에 의하면 이메일은 ‘전자형태의 서신이며, 워드프로세서로 생성된 문서 파일은 종이 문서의 전자 형태에 대응된다’. ‘전자메일’, ‘E-mail’, ‘E-메일’ 등이 혼용되고 있으나, 본고에서는 국립국어원의 외래어 표기법에 따라 ‘이메일’로 통일하여 쓰겠다.
- 3) 캡스톤(Capstone)은 피라미드의 건축이 끝난 뒤 맨 위에 올린 사각뿔 모양의 석조물이다. 캡스톤은 피라미드의 돌 중 네 방면을 모두 볼 수 있는 유일한 돌이다. ‘모두 보는 눈’으로서 미국 달러화의 지폐에 새겨졌다. 국립기록청은 고위관리자의 이메일 계정이 피라미드의 캡스톤과 같기를 바라는 의미를 담은 것으로 보인다. 기관의 모든 주요한 논의와 결정은 결러진 후 결정체로서 고위직의 이메일 계정에 남을 것이라 생각한 것이다.(Word Press의 포스트 참조. James Lappin, “Why NARA has no option but to preserve significant e-mail accounts”, 2013.8.30.

<http://thinkingrecords.co.uk/2013/08/30/why-nara-has-no-option-but-to-preserve-significant-e-mail-accounts/> (접속일자: 2015.6.15.)

제1장 서론

중앙행정부처 및 공공기관은 공직자통합메일 및 자체 기관계정 메일을 보유하고 있으며 업무수행 과정에서 이메일을 활용한다. 가령, 정부가 차량의 관세 양허안에 대한 합의를 앞두고 있는 경우를 생각해보자. 담당 부처인 산업통상자원부는 양허세율이나 양허표에 관하여 한국자동차산업 협회를 비롯한 유관 기관 및 변호사·관세사 등의 전문가에게 의견조회를 요청하고 한국자동차산업협회는 주요 기업의 의견을 수렴하여 종합 보고를 한다. 이 때 의견 조회 및 회신은 주로 이메일을 통하여 이루어진다. 공문은 공공행정기관에만 전자발송이 가능하고 우편 발송은 시간의 제약이 있는 반면, 이메일은 편리하고 신속하기 때문이다. 이메일에는 자료의 첨부, 암호화, 기존 메일의 자동 연계, 참조를 통한 공람 등의 기능이 있으므로 업무상 주요한 소통의 수단으로 활용된다.

그러나 한국에는 이메일 관리를 위한 세부 규정이 마련되어있지 않으며 전자기록물 중 이메일을 기록으로 관리하지 않고 있다. 2015년도에 우리나라는 처음으로 공공기관의 전자기록물을 중앙기록물관리기관인 국가기록원으로 이관하였는데 이 중 이메일은 전자기록관리시스템에 포함되어 있지 않으며 특수 기록물 항목으로도 다루지 않아, 이관대상 기록으로 관리되지 못하였다.

미국은 연방기관 이메일 기록관리의 당위성을 법령화하고, 실무적으로도 전자기록의 이관 단계에서 이메일을 대상 기록물에 포함하고 있다. 또한 실제 이관업무를 수행하기 위하여 실무단을 구성하고 각 기관의 의견을 꾸준히 수렴하고 있으며, 기관 홈페이지를 통하여 이메일 기록관리 지침과 교육 자료를 제공하고 있다.

오바마정부는 개방정부기조 아래 기록관리에 심혈을 기울이고 있으며 특히 최근 이메일 기록 관리가 세부적으로 실행되고 있다. 2019년까지 이메일을 포함한 모든 전자기록을 이관해야 하는데 이메일의 경우 2016년까지 이관을 완료할 수 있도록 정부에서 이메일 관리 지침을 마련하여 꾸준히 개정·고시하고 있으며 이관실행을 위한 실무 방안을 제시하고 이를 기반으로 기록관리법령에서 이메일 관련 조항을 개정·보완하고 있다.

이메일의 경우 개인적인 소통의 수단으로도 활용되므로, 업무적 증거로 활용된 이메일만을 선별하여 관리대상으로 구별해낼 수 있어야 한다. 이메일의 획득·분류·보존 등을 논의하기에 앞서, 어떠한 이메일을 영구보존대상 기록물로 선별할 것인지에 대하여 고민해보아야 할 것이다. 그러나 지금까지 이메일의 관리에 관한 연구는 주로 메타데이터나 보존 측면을 논하였다.

공공기관의 이메일을 기록으로 인지하고 기록관리학적 측면에서의 국내 연구가 시작된 것은 2000년대 초반부터이다. 미국, 영국, 캐나다, 호주 등의 국가에서 이메일 기록 관리를 위한 법령의 개정 및 지침이 마련되면서 전자기록물의 일부가 아닌 독립된 기록물로서 주목한 연구들이 수행된 것이다.

서은경(2004)⁴⁾은 공공기관의 이메일이 다른 형태로 생산된 공문서 및 기록물과 동등하게 공공기록물로서 기록관리시스템에서 관리되고 보존되어야 한다고 주장하였다. 그리하여 기록관리시스템에서 이메일을 획득하고 이용자에게 접근 가능한 형태로 제공하기 위해서 기록물로 관리할 수 있는 전략을 제공하고자 하였다. 이메일이 기관 내 업무적 의사소통의 방법으로 이용됨에 따라 기관의 활동, 정책, 의사결정 및 절차 등 업무

4) 서은경, 「전자우편문서의 기록관리적 접근전략에 관한 연구」, 『한국기록관리학회지』 제4권 제1호, 2004, pp.1~21

관련 내용을 전달하고 있음에도 불구하고 공식적인 기록으로 인정되지 않음에 대하여 문제를 제기하였다. 공공기록물로서 누락되지 않도록 이메일 관리의 중요성을 역설하였는데, 기록물의 요건을 충족시키는 기록물로서의 가치를 가진 이메일을 선별하여 관리하는 과정을 강조하였다. 모든 이메일을 관리하는 것이 아니라 보존가치가 있는 전자문서만이 기록관리시스템에 획득되도록 하고 일시적인 가치를 지닌 공문서나 사적인 문서는 전자우편시스템에서 관리되도록 가치평가 작업이 필요하다는 의견을 제시하였다.

배민정(2006)⁵⁾은 미국, 호주, 캐나다의 이메일 관리지침을 분석하였다. 미국의 경우 ‘이메일 관리에 관한 표준 §1234.24조항(Standards for managing electronic mail records)’⁶⁾을 중심으로 이메일 식별 및 보존 지침의 내용을 살펴보았다. 이를 통하여 요건에 해당하는 기록물로 인정된 이메일만 기록관리시스템에 획득되는 체제임을 밝혔다. 또한 ‘첨부파일이 있는 전자메일의 이관에 대한 설명 지침’을 토대로 국립기록청으로 기록물 이관 시 갖추어야 하는 조건 및 이관 후 이용자 열람을 위한 접근권한 규정을 정리하였다.

송지현(2006)⁷⁾은 영국, 캐나다, 호주, 미국의 이메일 관리 정책과 지침을 기록관리 국제표준인 ISO 15489의 기록관리 기능 영역 원칙을 기본틀로 삼아 분석하였다. 미국의 경우 배민정과 같이 ‘이메일 기록의 관리를 위한 표준’을 중심으로 살펴보았으며 오레건주 및 사우스 캐롤라이나주 기록보존소의 이메일 관리 정책을 보충하여 설명하였다. 표준과 분석

5) 배민정, 「기록으로서의 전자메일 관리방안」, 충남대 석사학위논문, 2006

6) NARA, *NARA Code in Federal Regulation: Subpart C-Standards for the Creation, Use, Preservation, and Disposition of Electronic Records National Archives and Records Administration*, 2004

7) 송지현, 「공공기관의 e-mail 기록 관리방안에 관한 연구」, 한국외대 석사학위논문, 2006

의 틀 모두 이메일 기록의 기능 분석에 중점을 두었으므로 획득·분류·저장·접근·추적·처분·역할과 책임 기능별로 표준을 재정리하고 기타 국가의 기준과 비교하는 방식을 활용하였다.

안덕원(2008)⁸⁾은 공공기관의 이메일이 공공기록물로서 관리되어야함에도 불구하고 우리나라의 기록관리시스템 상에서 누락되어있으므로, 실제적인 공공기관 이메일의 관리를 위하여 획득 단계에 한정하여 구체적인 방안을 제시하고자 하였다. 전자기록이므로 생산과 동시에 포착하여 시스템에 포함하고자 하였으며 디지털 정보의 휘발성으로 인하여 생산 시점에서의 기록 확보가 전제되어야 저장 및 보존 등의 이후 기록관리가 비로소 가능함을 강조하였다. 이메일 기록의 선별과 획득 방안을 시스템적으로 접근하여 전자기록관리 프로그램의 설계방안으로 논의를 확장하였는데 우리나라의 온나라시스템과 대통령기록관리시스템의 실제 사례에 대한 분석을 포함하였다.

김언희(2010)⁹⁾는 공공기관의 이메일 기록 중 공식 기록으로 선별된 이메일을 대상으로 이메일 아카이빙을 구축하기 위한 방안을 제시하였다. 법적 정책과 규정은 미국의 규제준수 법을 기준으로 정리하고, 시스템 구축을 위하여 공공기관의 공직자 통합 메일과 민간기업의 공인전자문서 시스템을 조사하였다. 이메일 기록관리를 위한 별도의 아카이빙 시스템을 구축하되 독자적으로 운용하는 것이 아니라 기존의 전자문서 시스템과 연계하여 통합적으로 관리하는 방안을 모색하였다.

위에서 언급한 연구를 보면, 공공기관 이메일 관리의 당위성을 역설하거나 이메일의 획득, 이메일의 아카이빙 구축 방안 등에 대한 논의는 있었으나 보존가치 있는 이메일을 선별하는 기준에 대한 논의는 이루어지

8) 안덕원, 「공공기관 e-mail 기록의 효과적인 획득방안 연구」, 한국외대 석사학위논문, 2008

9) 김언희, 「E-mail 아카이빙 솔루션 구축 방안연구」, 경남대 석사학위논문, 2010

지 않았다.

미국 국립기록청의 연방기관 이메일 관리정책을 확인하기 위하여 본 연구에서는 미국 국립기록청이 기관 홈페이지를 통하여 공지하고 게시하는 관련 법령 및 지침을 분석한다. 또한 실무담당자를 위하여 제공하는 업무편람, 실무교육자료, 질의회시, 세미나의 웹 영상 공개자료, 의회조사 보고서 및 각 기관의 연구보고서를 통하여 보완한다. 미국 국립기록청에서 제시한 연방기관 이메일 기록의 선별방안은 미국이 이메일의 선별에 대하여 고민한 결과인 셈이므로, 본 논문에서는 그 세부 내용을 살펴보고 한국에 적용 가능한 사항에 대하여 생각해보고자 한다.

제2장 이메일 관리 정책 수립의 배경

현대 사회는 정보화·전자화가 급속히 진행됨에 따라 정보를 담아내는 수단인 기록물의 형태와 종류도 다양해지고 있다. 국가의 역사적 소산이자 사회기록화 자산으로서 중요한 가치를 지니는 기록물을 선별하여 관리하는 작업도 이러한 사회 변화의 양상을 반영하여 발전해야 할 것이다. 미국은 다양한 정보·통신수단에 주목하고 새로운 매체에 담긴 기록도 누락되지 않도록 관리대상 기록물의 범주 확대에 빠르게 대처하고 있다. 그 중 최근 2013년과 2014년에 중점적으로 추진한 이메일 관리 정책에 주목해보고자 한다. 우선 이메일을 기록으로서 관리해야 하는 필요성 및 관련 규정을 확인하고 이메일 관리 정책 수립의 근거가 된 오바마 정부의 기록관리혁신에 대하여 알아본다.

제1절 기록으로서의 이메일

최근 미국에서는 공무상 이메일 관리의 중요성을 환기시키는 사건이 발생하였다. 2015년 미국 민주당의 유력 대선 후보로 거론되는 힐러리 클린턴은 국무부 장관 시절 정부 업무를 수행하면서 관용 이메일 대신 개인 이메일 계정(clintonemail.com)만을 사용한 것으로 밝혀져 논란의 대상이 된 것이다.¹⁰⁾ 그녀는 2009년부터 2013년까지 개인 이메일 계정을 통해 6만 2230건의 이메일을 주고받았으며 사생활과 관련된 메일을 제외하고 2014년 12월 국무부 요청에 따라 공무 관련 이메일은 모두 제출하였다. 그러나 2012년 9월 리비아 벵가지에서 발생한 미국 영사관 폭발테

10) Michael S. Schmidt, "Hillary Clinton Used Personal Email Account at State Dept., Possibly Breaking Rules.", The New York Times. 2015.3.2.

러 사건을 포함하여 공무를 수행할 때에 개인 이메일 계정을 사용하였다면 이는 2005년 국무부 자체 훈령 위반이 된다.¹¹⁾

공무 수행 시 개인 이메일 계정의 사용은 이메일의 자의적인 선별에 의한 기록의 은폐 및 누락 가능성을 내포한다. 힐러리 클린턴의 사례에서도 이 점이 관건이 되었다. 2012년 벵가지 사건에 관한 특별위원회의 2015년 5월 보고서에 의하면, 2014년 11월 18일 위원회는 국무부에 클린턴과 수석보좌관 사이에 오간 이메일 자료의 제출을 요청하였다. 이에 따라 국무부는 2월 13일에 300건 정도의 이메일을 제출하였다. 그러나 위원회는 제출에서 누락된 이메일이 있으며 이는 사건 조사에 걸림돌이 된다고 판단하였다. 그리하여 2015년 4월 23일 위원회는 힐러리 클린턴에게 모든 이메일 서버를 검찰관 등의 제3자에게 넘기도록 요청하였다.¹²⁾ 정부에 의하여 관리되는 공무상 이메일 계정을 이용하였다면 공개 기록 선별의 기준에 관하여는 이견이 있을 수 있어도, 기록의 은폐나 누락은 원천적으로 봉쇄되었을 것이다.

개인 이메일 계정 및 서버의 사용은 보안의 취약성 외에도 투명성과 설명책임성 문제를 야기한다. 힐러리 클린턴의 이메일 사건은 국민에게 정부의 투명행정 및 설명책임성 측면에서 믿음을 주지 못했다는 점에서 오점으로 남을 수 있다.

힐러리 클린턴의 사례를 통하여 이메일에 관한 다음의 사항을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 업무상 이메일의 활용이다. 국내에서 시급히 발생한 문제에 대하여 정부기관에서는 기안문을 작성하고 동향보고를 올려 처리한다. 그러나 위의 사례는 기관 밖에서 발생한 문제이고 지역적 시차가

11) 정재민, “힐러리 클린턴의 ‘부적절한’ 이메일?”, 『시사IN』, 392호, 2015년 3월

12) The Select Committee on Benghazi, The Interim Progress Update “The Select Committee on the Events Surrounding the 2012 Terrorist Attacks in Benghazi”, 2015.5.8. pp.6-8.

존재하며 신속한 보고를 실시간으로 해야 하는 상황이었으므로 이때에 가장 적합한 통신수단은 이메일이었던 것으로 보인다. 우리나라에서도 해외 교신이 잦은 대한무역투자진흥공사의 경우 해외 무역관별 관용 이메일을 통하여 업무를 수행하고 있다.¹³⁾

둘째, 이메일 선별의 중요성이다. 업무적 증거이자 보존가치 있는 기록으로서의 이메일을 선별하기 위한 기준이 명확해야 한다. 공개기록과 비공개기록, 중요기록과 단순기록 등 기존의 기록물 선별 평가에서의 고민 외에도, 공무상 이메일과 사적인 이메일의 구분 기준은 무엇인지, 선별의 주체는 누구로 할 것인지 등도 생각해 보아야 할 것이다.

이메일이 공무상 주요하게 쓰이고 있다면 기록으로써 적절히 관리되고 필요에 따라 공개 활용될 수 있어야 한다. 그러나 우리나라에서는 현재 법령상에서 이메일을 공식 기록물로 명시하지 않고 있다. 따라서 미국의 법령상 이메일 관련 규정을 살펴보는 것은 의미 있을 것이다.

1. 이메일 기록관리의 명문화

1) 전자기록물 관리규정의 이메일

미국 국립기록청은 기록관리규정¹⁴⁾ 중 전자우편문서의 관리규정(36 CFR 1234.24)에서 이메일을 ‘보내는 자와 받는 자, 보낸 날짜, 송수신 주

13) 2015년 현재 대한무역투자진흥공사(KOTRA)는 총 83개국에 123개의 해외무역관을 두고 있으며 교신을 위하여 무역관의 관용메일을 활용하고 있다. 해외무역관 홈페이지(http://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKIPI050M.html?MENU_CD=F0121) 참조.

14) 미연방규정집(Codes of Federal Regulation; CFR) 제 36편의 B절은 기록물관리(Subchapter B-Records Management, Parts 1220-1238), C절은 공공가용성 및 이용(Subchapter C-Public Availability and Use, Parts 1250-1258)이다. B절은 다시 제1220단원(연방기록물: 일반사항), 제1222단원(기록물의 생산 및 유지: 적합하고 올바른 문서화), 제1228단원(연방기록물의 처분), 제1230단원(마이크로그래픽스), 제1232단원(시청각기록물 관리), 제1234단원(전자기록물의 관리), 제1236단원(필수 기록물의 관리), 제1238단원(프로그램 지원)으로 구성되어 있다.

소가 명확히 식별될 수 있고 정부 기록으로 인정받을 수 있는 메시지를 담고 있는 전자우편문서'로 정의하며 이를 기록물로 인정하고 기록관리 시스템에 의하여 관리하도록 하고 있다(NARA Regulation, 2004). 개인 또는 민간 기관에서뿐만 아니라 정부 행정부처인 연방기관에서도 이메일을 업무의 증거 자료로서 관리해야하는 기록물로 정의하고 각 기관에 올바른 관리를 독려하고 있다.

이 조항을 자세히 보면, 이메일에 대한 정의에서 '보내는 자, 받는 자, 보낸 날짜, 송수신 주소' 등 이메일을 기록물로 식별하기 위한 기본 요소를 구체적으로 명시한 점이 눈에 띈다. 이는 이메일의 형태적 요소로 볼 수 있으며, 기록물의 속성이나 특성은 전자기록물의 일반적인 기준을 따르되 이메일의 차별화된 특성을 반영한 식별 요소를 갖추도록 기준을 제시한 것이다. '정부기록으로 인정받을 수 있는 메시지를 담고 있는'은 내용적 요소를 밝힌 것으로, 이메일로서의 형태적 요소를 갖추더라도 정부기록으로 인정받을만한 정보를 담고 있어야 비로소 보존가치가 있는 정부기록물로 인정함을 확인할 수 있다. 이 조항을 통하여, 이메일도 보존가치 있는 기록으로서의 형태적 내용적 요소를 갖추어야 하며 연방기관이 생산한 형태적 요소를 갖춘 이메일 중에서도 기록물이 담고 있는 정보의 유무 및 중요도에 따라 선별 평가 과정이 필요함을 알 수 있다.

2) 연방기록물법의 기록물

연방기록물법¹⁵⁾(44 U.S.C. 3301)에서는 기록물을 물리적인 형태나 특성과 무관하게 업무수행과 관련하여 연방기관이 생산 또는 접수하고 업무활동의 증거로서 보존가치가 있는 정보를 담고 있는 문서를 모두 포

15) 미국연방법(Code of United States; U.S.C.) 제44편 제33장(44U.S.C.Chapter33)은 기록물 처분법(Disposal of Records)이다. 44 U.S.C. 3301의 기록물의 정의는 36 CFR 1220.14에서 준용하고 있다.

함한다. 따라서 연방 정부의 기관에서 업무활동과정에서 생산한 이메일은 이러한 연방기록물의 조건에 부합하는 기록물이다. ‘물리적인 형태나 특성과 무관’하다고 하였으므로 이메일은 형태적 요소가 기존의 전통적인 기록물의 형태와 양식에는 없던 새로운 매체이지만 전혀 문제되지 않는다. ‘업무활동의 증거로서 보존가치가 있는 정보를 담고 있는 문서’이므로 형태보다는 내용적으로 보존가치 있는 정보를 담고 있는지의 여부에 따라 해당 이메일이 기록물로 분류될 것인지는 결정된다. 연방기관이 업무활동과정에서 생산하여 보존가치 있는 정보를 담고 있다면, 이메일도 기록물이므로 국립기록청에서는 관리해야한다.

전자기록물의 일종으로서의 세부조항 외에도 기록관리규정 중 연방기록물의 일반사항과 기록물의 생산 및 유지(36 CFR 1222.14)에서는 이메일 시스템에서 생산되거나 접수된 이메일이 연방기록물법의 기록물에 해당함을 명시하였다. 연방기록물법의 기록물이란 이 조항(44 U.S.C. 3301)에서 규정된 정의를 의미한다. 기록관리규정에서 다시 한 번 연방기관에서 생산 및 접수한 이메일이 연방기록물법의 기록물에 해당함을 명시한 것이다.

3) 기록관리 국제표준의 기록

국제표준화기구에서 제시하는 표준은 의무사항이 아닌 권장사항이다. 따라서 국제표준화기구에서 (준)현용 기록관리를 위하여 제정한 국제표준인 ISO 15489에 따라 기록관리 업무를 수행하는 것은 각국의 선택사항이다.¹⁶⁾ 한국은 2007년 KS X ISO 15489(문헌정보-기록관리)를 국가 표준으로 채택하였으며, 미국은 국립기록청에서 ISO 15489의 기록관

16) ISO15489는 국제표준화기구(International Standard Organization; ISO)가 2001년 제정한 기록관리국제표준(Information and documentation: Records management: ISO 15489)이며, 3조 15항에서 ‘기록(records)’의 정의를 담고 있다.

리 규정을 준수할 것임을 표명하였다.¹⁷⁾ 미국은 국제 기록관리 표준인 ISO 15489의 개발을 주관한 TC 46/SC 11의 일원으로 참여하였으므로 미국의 국제 기록관리 표준의 준수는 자연스러워 보인다.¹⁸⁾

국제표준화기구에서는 ‘조직이나 개인이 법적 의무를 수행하거나 업무를 처리하는 과정에서 증거와 정보로서 생산·접수·유지하는 정보’를 기록이라 정의(ISO 15489-1 3.15)한다. 이메일의 기록으로서의 지위 대하여 정의한 조항¹⁹⁾을 정리해보면 <표1>과 같다.

<표1> 기록의 정의 관련 조항

조항	정의 내용
ISO 15489-1 3.15 “기록”	조직이나 개인이 법적 의무를 수행하거나 업무를 처리하는 과정에서, 증거와 정보로서 생산, 접수, 유지하는 정보
44 U.S.C. 3301 “기록물의 정의”	물리적 형태나 특징에 관계없이 연방법 또는 공무 수행과 관련하여 연방기관이 생산하였거나 접수하였고, 정부의 조직·기능·정책·결정·절차·운영 또는 그 밖에 활동의 증거로서나 그 안에 포함된 데이터의 정보적 가치로 인해 해당 기관이나 기관의 적법한 후임자에 의해 보존되었거나 보존에 적합하다고 판단되는 모든 도서·보고서·지도·사진·기계판독자료 또는 그 밖의 문서자료를 말한다. 참조나 전시의 목적으로만 보존된 여분의 기록물

17) NARA, *NARA's Strategic Directions for Federal Records Management*, 2003.7.31.

18) Allen Weinstein, Ph.D., “NARA Enters New ERA of Electronic Records Management - National Archives’ initiatives focus on preserving and providing access to electronic records”. *The Information Management Journal*, September/October 2005, p.24.

19) 국가기술표준원, KS X ISO 15489-1 「문헌정보-기록관리-제1부:일반사항」, 2007 국가기록원, 「주요외국의 기록관리 관련법령」, 2005

	사본, 간행물 및 가공된 문서 등은 기록물에 포함되지 아니한다.
36 CFR 1222.14 “이메일메시지”	이메일시스템에서 생산되거나 접수된 메시지는 미국연방법 제44편 제3301조에 규정된 기록물의 정의를 충족할 수 있다.

국제표준화기구에서는 가장 넓은 범위의 기록을 정의하고 있으며, 연방기록법에서는 그 범위 내에서의 예외사항을 추가하였고, 기록물관리규정에서는 이메일의 기록으로서의 지위 및 표준 요소를 추가하였다. 기록관리 국제표준은 연방기록물법보다 일반화된 표준이므로 기록물을 보다 넓고 일반적인 범위에서 정의하고 있다. 그리고 연방기록물법에서는 기록관리 국제표준에 비하여 기록물을 보다 구체적이고 세분화하여 정의하고 있다. 그렇다면 앞서 연방기관에서 생산 및 접수한 이메일이 연방기록물법상 기록의 정의를 충족한다는 조항을 확인하였으므로, 이에 해당되는 이메일은 국제표준화기구에서 정의하는 기록의 정의도 충족하게 된다.

이처럼 미국은 이메일을 기록으로 인지하고 법령상에 이메일의 기록으로서의 지위를 명시하였다. 이메일 시스템에서 생산되거나 접수되는 이메일을 국립기록청에서 관리해야하는 기록물로 보고 이메일의 형태적·내용적 요건에 대한 세부 조항도 마련하였다.

기록관리 국제표준인 ISO 15489-1 3.16에 의하면 기록 관리는 ‘기록의 생산·접수·유지·이용·처분을 능률적이고 체계적으로 통제하는 관리영역으로서 업무 활동과 처리행위에 관한 증거와 정보를 기록의 형태로 획득·유지하는 과정’이다. 미국 국립기록청의 기록물관리규정에서는 이메일

의 관리에 대해서도 소홀히 하지 않고 관련 조항을 명시하였다.

연방기관의 모든 직원은 이메일 기록물의 관리에 책임이 있으며 기록 관리 요건의 이행 및 기록물 식별을 위한 교육이 의무적이라는 내용을 포함하였다. 이메일 시스템 및 이메일 메시지를 정의하고 이메일 기록이 전자기록물 관리의 범위에 포함되며 이메일 기록의 보존 및 처분은 국립 기록청의 처분 승인 없이 무단 삭제나 처분이 불가능함을 밝혔다.

전자기록물의 관리 대상에 이메일도 포함이 되지만 개별 조항을 구성하여 구체적으로 명시하였다. 이메일은 공문에 비하여 손쉽게 삭제가 가능하므로 이를 방지하는 데 도움이 될 것이다. 기관의 담당자가 행정업무를 수행할 때에 이메일을 관리대상 기록물로 인식하고 중요 기록물을 식별할 수 있는 능력을 갖춘다면 고의에 의한 이메일 기록의 손상 또는 누락을 막을 수 있다. 미연방규정의 이메일의 관리에 대한 조항을 정리해보면 <표2>와 같다.

<표2> 기록물관리규정(36 CFR) 중 이메일 관련 조항

조항	정의 내용
1222.20(b) 기관의 책임	<p>(1) 기관에 1개 이상의 부서를 지정하여 기관 전체를 대상으로 하는 프로그램을 개발·이행하도록 하여, 종이·마이크로폼·시청각·지도·전자형식(이메일을 사용하여 생산 또는 접수한 자료를 포함) 등 모든 매체에 포함된 기관의 모든 업무단계와 장소에서의 활동에 대한 기록물의 기록관리 요건을 개발하고 공표하며 주기적으로 검토하도록 한다.</p> <p>(5) 기관의 모든 직원에게 기록관리 요건의 이행에 대한 정책·책임 및 기술과, 개인이 컴퓨터를 이용하여 송수신한 메일을 포함하여 모든 매체로 된 기록물과 비기록물에 대한 차이를 교육하여야 한다.</p>
1222.34	(g) 기관은 직원이 연방기록물을 식별할 수 있는 능력을

연방기록물의 식별	가하도록 적절한 조치를 취하여야 한다. 이메일시스템의 경우에는 기관은 직원이 메시지, 송수신된 데이터, 디렉토리 및 배포목록이 기록물로 간주될 수 있음을 인지하도록 하여야 한다.
1234.1 전자기록물의 관리 범위	이메일 애플리케이션을 이용하여 개인이 생산한 연방기록물의 생산·관리·활용 및 처분에 대하여도 다룬다.
1234.2 전자기록물의 정의	이메일시스템(Electronic mail system) : 메시지 및 그 밖의 문서의 생산·수신 및 송신에 사용되는 컴퓨터 애플리케이션. 이메일메시지(Electronic mail message) : 이메일시스템 상에서 생산 또는 수신된 문서를 말한다. 여기에는 짧은 기록물, 공식적 형태를 띠거나 내용이 갖추어진 서술식 문서, 메시지와 함께 전송될 수 있는 워드 프로세서 문서 또는 그 밖의 전자 문서 등의 첨부물 등이 포함된다.
1234.24 이메일기록물의 관리표준	각 기관은 문서화의 타당성, 기록관리요건, 기관의 기록물관리 책임, 기록물 처분과 관련된 이 장의 조항에 따라 이메일시스템 상에서 생산되거나 수신된 기록물을 관리하여야 한다.
1234.32 전자기록물의 보존 및 처분	(d) 이메일기록물이 국립기록청의 사전 처분승인 없이 삭제되거나 처분되어서는 아니 된다.

2. 이메일 기록 관리의 필요성

조직이 업무를 처리하는 과정에서 활용되는 이메일은 증거와 정보로서 생산·접수·유지되어야 한다. 그러나 연방기관 중 이러한 이메일을 전자적으로 관리하는 곳은 거의 없었다. 대부분 출력과 편철 방식에 의존하고 있었다. DoD 5015.2-STD²⁰⁾의 인증을 받은 시스템을 사용하여도 개

별 메일별로 여전히 선택하고 분류하는 과정을 거쳐야하므로 출력과 편철방식에 비하여 부담이 해소되지 않는 문제가 있었다. 이러한 상황을 그대로 둔다면 영구 보존가치가 있는 이메일이 손실될 우려가 있다.

현실에서 이메일 관리는 거의 모든 연방기관에게 쉽지 않은 문제다. 전통적 기록 관리의 틀에서 이메일 관리는 다소 부담스러운 작업일 수 있는데, 사용자들은 대상 이메일이 보존할만한 기록물인지 아닌지 결정해야하며 건별로 포함 내용에 따라 기록일정표를 반영하여 보유기간 및 최종 처리에 관하여 결정해야하기 때문이다. 더구나 사용자는 개별 이메일이 사건 철과 같이 다른 기록물과 함께 편철해야하는지도 고려하여야 하며, 개인적인 이메일처럼 기록물이 아닌 기록물도 관리해야한다.

전통적인 기록관리법 하에서 많은 기관들은 ‘출력과 편철’ 방법을 쓴다. 이 방법은 직원들이 이메일을 포함한 전자기록은 공식적인 편철을 위하여 출력물로 관리하도록 하며 이 출력물은 공식적인 기록관리 버전이 된다. 이 과정에서 사용자들의 수기 작업 개입은 필수적이며 이들이 각 이메일 중 보존가치 있는 연방 기록물인지 결정하고 적절한 처분권한 및 각 이메일 기록물의 편철장소를 결정한다.

최근까지 국립기록청은 이러한 방식을 지지하였으며 기관이 전자기록 관리시스템을 채택하도록 격려했고 DoD 5015 표준을 승인하였다. 전자기록물의 양이 증가하고 연방기관이 관리해야할 책임이 있는 이메일이 기하급수적으로 증가함에 따라 기존의 방식은 이메일 관리전략으로 부적합해졌다. 이는 자원이 적절히 배분되지 못하는 문제를 낳기 때문이다. 영구적으로 가치 있는 이메일이 적절히 획득되고 국립기록청으로 이관되

20) Washington D.C., Department of Defence, *DoD 5015.2-STD : Design Criteria Standard for Electronic Records Management Software Applications*, 2007. 미국 국방부가 개발하여 제정한 표준이지만 전 연방기관에 적용되는 미국 정부 표준으로 인정되었다.

지 못할 위험이 있으며, 한시 이메일이 너무 일찍 파기되거나 너무 오래 보관될 수도 있다.

2007년을 시작으로 의회는 백악관 및 연방기관에 의한 이메일 기록관리 관련 공청회를 열고 있으며, 이메일 기록이 전자적으로 관리되도록 하는 법안을 통과시켰다. 그러나 현실에서 이메일 관리가 제대로 이루어지기는 쉽지 않기에 이메일 관리 부실 사례가 발생하지 않도록 이메일 기록을 관리하고 보존하기 위한 실용적 방법을 고안해낼 필요가 있다.

제2절 오바마 행정부의 정부기록관리혁신

오바마 행정부가 정부기록관리 혁신에 주목하게 된 것은 개방정부를 구현하려는 정부의 정책기조와 긴밀한 관련성이 있다. 개방정부를 실현하기 위하여 공공정보의 관리가 선행되어야한다는 문제의식에서 오바마 행정부의 정부기록관리 혁신을 위한 활동은 시작되었다.²¹⁾ 이에 따라 국립기록청은 기록관리 혁신을 위한 지침을 마련하였으며 이메일 관리를 위한 방안도 개발하였다.

오바마 행정부는 시대 변화 및 국민의 요구에 부응하여 개방정부를 실현하고자 노력하고 있다. 올바른 기록 관리를 통하여 바른 정부 실현의 기틀을 마련하고자 하며 이것이 민주주의의 토양이 된다는 인식에서 기록 관리를 중점 사업으로 추진하고 있다. 연방기관의 공공정보 관리를 통하여 행정부의 투명성과 설명책임성을 강화하는 정책을 시행하고자 한 것이다. 오바마 행정부에서 제시한 개방정부의 원칙 및 방법론은 ‘투명성’, ‘국민참여’, ‘협력’ 세 가지로 대표되며 주된 활동으로는 정보자유제

21) NARA, *National Archives Open Government Plan*, version 3.0, 2014.5.30.

NARA, *Open Government Plan 2014-2016*, 2014, p.4-6.

국립기록청은 2010년을 시작으로 격년마다 개방정부 계획을 발표하고 있다.

도의 강화, 정부지출의 투명성 강화, 정부기록관리 혁신 등을 꼽을 수 있다.²²⁾ 정부 업무의 혁신을 위하여 기록 관리를 직접적으로 언급하고 정부기록물 관리에 관한 대통령 지시각서를 발표하였다.

1. 2011년 정부기록물 관리에 관한 대통령 지시각서

오바마 대통령은 2011년 11월 28일에 ‘정부기록물 관리에 관한 대통령 지시각서’²³⁾를 공포했다. 지시각서에서는 올바른 기록관리가 개방정부의 주축이며, 정부기관의 활동과 결정을 기록하는 기록관리 정책과 실무를 개혁해야하고, 기록관리 지침 제정이 시급하다는 내용을 명시하였다.

미국 정부가 이메일 관리를 한 것은 전자기록관리의 일부로 이루어져 왔으며 2001년 클린턴 행정부 때에는 이메일 기록 양해각서를 체결하고 대통령기록물법에 적용되는 이메일 기록을 전자적 형태로 보존하여 자동화 기록관리 시스템으로 관리하고자 하였다.²⁴⁾ 오바마 행정부에서는 더 나아가 대통령기록물법의 적용을 받는 이메일 외에도 연방기관이 업무의 과정에서 작성한 이메일을 업무활동의 증거로서 전자형태로 보존하고 관리하고자 하였다.

정부기록물 관리에 관한 대통령 지시각서에서는 전자적 업무환경에서 생산되는 전자기록을 잘 관리해야하며 이를 위한 기록관리 정책과 실무를 개혁해야한다고 밝혔다. 연방정부의 행정기관이 기록관리 개혁을 위

22) 이상민, 「미국 정보자유제도와 정부기록관리 혁신」, 『기록학연구』 제35호, 한국기록학회, 2013.

23) Barack Obama, U.S. President, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Managing Government Records*, 2011.11.28.

24) 클린턴 행정부 시절에는 전자정부를 구현하고자 하였으며 전자정부전략의 일환으로 국립기록청의 전자기록관리구상(Electronic Records Management Initiative)을 추진하였다.

하여 수행해야하는 사항을 지시하였는데, 이 중 이메일 관리에 대하여 지시한 사항을 정리해보면 <표3>과 같다.

<표3> 기록물관리에 대한 대통령 지시각서 중 이메일 관련 지시사항

항목	내용
Section2(a)(i)	연방행정기관 기관장은 법과 이 대통령 지시에 따른 기록관리 요건을 성공적으로 이행하는 것이 기관 고위 경영의 우선순위를 확실히 보장할 것
Section2(b)(i)	연방정부의 행정기관은 120일 내에 국립기록청장과 관리예산처장에게 이메일·소셜 미디어 등의 전자기록관리와 관련된 기관의 기록관리 개선 계획을 설명할 것 ²⁵⁾

대통령 지시각서에 따라 연방정부기관은 2012년 3월 27일까지 해당 기관의 기록물 관리 프로그램 평가와 개선안을 담은 계획서를 제출하였다. 이 자료에 근거하여 연방 기관의 실행 조치를 담은 기록관리 지침이 발표되었다.

2. 국립기록청의 기록관리 지침(M-12-18)

대통령 지시각서의 후속조치로 2012년 8월 24일에 국립기록청 및 예산관리처(Office of Management and Budget; OMB)이 공동으로 주관한 기록관리 지침(Records Management Directive, M-12-18)이 제정·공포되었다. 기록관리 지침에서 제시한 핵심 목표는 크게 두 가지이며 각각

25) 국립기록청에서는 이메일기록관리지침 및 소셜미디어 기록관리지침을 제정 발표하였으며 기관 홈페이지를 통하여 개정판을 지속적으로 고시하고 있다. 기록관리 지침의 주요내용 중 기록물 관리 자동화 계획을 보면, 국립기록청과 예산관리처가 공동작업을 통해 2013년 말까지 이메일·소셜미디어·디지털 기록물 관리 자동화 계획을 수립하도록 하였다.

의 세부 목표를 포함하고 있는데, 이 중 이메일 기록관리 관련 내용을 정리하면 <표4>와 같다.

<표4> 기록관리 지침(M-12-18) 중 이메일 관련 지시사항

항목		내용
Part1 “핵심목표”	1.1	2019년까지 정부 각 기관은 모든 영구전자기록을 전자 형태로 관리한다.
	1.2	2016년까지 연방정부기관은 모든 영구 및 한시 이메일을 접근성 있는 전자 형태로 관리한다.
Part2 “조치사항”	A2	2013년까지 국립기록청은 이메일을 관리·처분·이관하는 방법을 기술한 새로운 지침을 발행한다.

이메일 관리에 대해서는 구체적으로 M-12-18의 1.2 영역에서 언급하였듯이 2016년 12월 31일까지 연방기관은 모든 이메일 기록을 전자적 형태로 관리해야만 한다. 따라서 기존의 출력과 편철의 방식을 버리고 기관들은 그들의 이메일을 전자적으로 관리하기 위한 새로운 방식을 수행해야 한다. 몇몇 기관은 키워드 검색에 기반을 두어 이메일 내용을 자동적으로 결정하고 처분을 승인하는 소프트웨어 등의 자동화된 제품과 해결책을 마련하였다. 온전히 자동화된 이메일 관리 기술은 발전하고 있으나, 이메일 관리 해결책은 마련 중에 있다. 각 연방기관은 기록관리지침(M-12-18)의 핵심목표에 따라 2016년까지 모든 이메일을 전자 형태로 관리해야하는데 이를 수행하기 위한 새로운 방식을 찾는 데 어려움을 겪을 수 있다. 국립기록청에서 이를 돕기 위하여 조치사항에 따라 이메일 관리에 관한 새로운 접근법을 담은 실무 지침을 발행하였는데 여기에서 상술한 방안이 바로 다음 장에서 살펴볼 ‘캡스톤 접근법’이다.

제3장 미국 국립기록청의 이메일 선별정책:

캡스톤 접근법(Capstone Approach)

모든 기록물이 영구보존 가치를 가지는 것은 아니다. 국립기록청은 연방정부 기록물 중 국립 기록관의 법적 보관소로 이관되어 보존되어야 하는 기록물은 5% 이하로 추산하였다. 국립기록청은 대부분의 연방기록물이 한시적인 가치만을 가지며 해당 기관이 더 이상 업무상의 필요가 없거나, 법적 또는 대국민 설명 가능성 등의 필요가 일반적으로 소멸되었을 때에 파기할 수 있다고 본다. 그러나 이러한 결정은 기관이 한시기록물을 일정기간동안은 보유하여 필요한 의무를 모두 수행할 수 있어야 함을 전제로 한다. 모든 연방정부의 기록물은 가치가 있으며 일정 기간은 보존되어야 하지만 영구 보존가치가 있는 기록물은 그리 많지 않다.²⁶⁾ 국립기록청은 이메일도 한시이메일을 제외하고 영구 보존가치가 있는 이메일을 선별하여 이관하고자 하며 이를 위하여 연방기관에 제시한 이메일 선별 방안이 캡스톤 접근법이다.

미국 국립기록청법(44 U.S.C. 2901)에 의하면 ‘연방기관’은 정부 산하의 입법부 또는 사법부의 모든 행정기관이나 그 밖의 모든 기관을 말한다. 미국은 연방정부 기록물과 주정부의 기록물이 각각 국립기록청과 주립기록물관리기관에서 별도로 관리되고 있다. 주정부 및 시정부는 자체적인 기록관리 기관을 가지고 있으며 국립기록청장의 지휘나 감독을 받지 않는다. 개별 주정부에서는 자체 주립 기록보존소를 설치하여 운영 관리하고 있다.²⁷⁾ 따라서 국립기록청장의 지휘나 감독을 받지 않는 주정부는 캡스톤 접근법의 적용이나 수행 대상이 아니다.

미국 국립기록청은 이메일 관리 방안을 마련하기 위하여 기록관리 2.0 실무단을 형성하고 국립기록청 수석 기록 관리관의 지휘 하에 새로운 지

26) NARA, *White Paper on The Capstone Approach and Capstone GRS*, 2015, p.4

27) 국가기록원, 「주요 외국의 기록관리 현황」, 2005, p.9.

침을 개발하였다.²⁸⁾ 이들의 노력의 결과이자, 기록관리 지침(M-12-18)의 요건을 충족하기 위한 후속 조치로 국립기록청은 2013년 8월 29일에 ‘캡스톤 고시문’으로 알려진, ‘고시문 2013-02 : 이메일 기록 관리를 위한 새로운 접근법 실무지침’을 발표하였다. 이는 연방 기관이 기록관리지침의 핵심 목표 중 1.2영역의 이메일의 전자 형태 기록관리 요건을 충족시킬 수 있도록 도와주기 위하여 국립기록청이 제시한 방안이었다. 연방 기관에서 생산한 방대한 양의 이메일을 주어진 기한 내에 효율적으로 관리할 수 있도록 국립기록청이 실용적인 방법을 제시한 것인데, 중요한 이메일을 선별하는 방식이 눈여겨볼 만하다.

제1절 캡스톤 접근법 지침

1. 이메일 관리 실무지침 발표(국립기록청 고시문 2013-02)

미국국립기록청은 연방기관이 막대한 양의 이메일 기록을 관리하는 데에 도움을 주고, 연방기관의 영구 보존 가치가 있는 이메일 기록을 중앙 기록물관리기관으로 안전하게 이관 받을 수 있도록 실무지침²⁹⁾을 제정하였다. 이메일은 지난 20년 동안 연방 기관에서 광범위한 용도로 사용되었지만 국립기록청에서는 전통적인 기록일정표 정책이나 기록관리 방식으로는 전자적으로 관리된 이메일의 상당한 양을 이관 받지 못하였다.

캡스톤 고시문은 이메일 기록을 관리하고 기록일정표에 따라 처리할 수 있도록 부가적인 방안을 제시하였으며 이 방법에 따르면, 최종적 이메일 기록의 처분은 개별 이메일의 내용을 기준으로 하기 보다는 이메일 계정 사용자의 역할과 직위에 따라 결정된다. 이에 따르면 이메일 기록

28) NARA, *White Paper on The Capstone Approach and Capstone GRS*, 2015, p.6

29) NARA, *Guidance on a New Approach to Managing Email Records*, 2013.8.29.

처분은 체계적으로 수행될 수 있다. 영구 기록관리 대상으로 지정된 계정의 이메일은(또는 계정의 지위와는 무관하게 영구기록물로 분류된 개별 이메일) 국립기록청의 법적인 보관소로 이관되고, 한시기록물로 지정된 계정의 이메일은 결국 파기된다. 따라서 기관에서 개별 사용자에게 의한 이메일의 건별 검토과정은 사라지게 된다.

캡스톤 고시문은 연방기록물인 이메일을 전자적으로 관리하기 위한 캡스톤 접근법에 대한 정보를 제공하기 위하여 발표되었으며, 이메일 기록관리를 위하여 캡스톤 접근법을 선택한 경우 고려해야하는 사항을 논하였다.

국립기록청은 연방기관이 이메일 기록관리를 위하여 얼마나 다양한 이메일 기록보존소를 사용해왔는지 평가하는 꾸준한 노력의 일환으로 캡스톤 접근법을 개발하였다. 연방기구가 생산하는 막대한 양의 이메일을 관리하기에 전통적인 방법으로는 한계가 있음을 인지하고 개발한 방법이다. 캡스톤은 클라우드 기반의 해결책을 포함하여, 이메일 기록관리의 문제를 해결해줄 수 있는 실행 가능한 방안을 제시해줄 것이다. 또한 2011년 기록관리에 관한 대통령 지시각서를 지지하고, 연방기관이 2016년 12월 31일까지 “영구이메일과 한시이메일³⁰⁾ 모두를 접근 가능한 전자형태로 관리하라”는 기록관리지침(M-12-18)의 요건을 충족할 수 있도록 고안하였다. 연방기관 기록관리 담당자들은 기록관리 요건이 업무과정에

30) 연방기록물관리에 관한 시행령(36 CFR 1220.14)에 규정된 일반용어의 정의에 의하면, 영구기록물(Permanent records)은 ‘국립기록청이 국립기록청에서 보존할만한 충분한 가치를 가진 것으로 판단한 연방기록물’이며, 한시기록물(Temporary Records)은 ‘국립기록청장이 현행 기준을 근거로 국립기록청의 보존이 필요한 기록물로서 가치가 불충분하다고 판단한 기록물’이다. 기록물의 가치에 따라 보유기간을 기준으로 기록물을 구분하고 있으므로 일정 보유기간이 지난 후 기록물 가치의 재평가 및 보유기간을 다시 산정할만한 기록물은 기간의 정함이 있다는 뜻에서 ‘한시기록물’이라 한다. 본고에서도 ‘임시기록물’보다는 ‘한시기록물’, ‘임시이메일’보다는 ‘한시이메일’을 사용하겠다.

반영될 수 있도록 적절한 방법을 결정하고 그들의 기관이 연방기록법의 책임을 다할 수 있도록 구체적인 방안을 마련해야 한다.

2. 캡스톤 접근법의 개념 및 특성

국립기록청에서 제시한 캡스톤접근법 실무 지침상의 주요 내용을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

캡스톤 접근법은 ‘캡스톤으로 선정된 이메일 계정을 통하여 보존가치 있는 기관의 이메일 기록을 관리하는 방법’이다. 캡스톤은 출력과 편철 방법을 사용하거나 직원이 이메일 기록을 개별적으로 철하는 관리법에 비하여 보다 단순하고 자동화된 이메일 관리법에 대한 선택권을 제공한다. 이 방법을 사용하면, 이메일을 계정 소유자의 업무(work)나 직위(position)에 따라 분류하고 처리할 수 있다. 캡스톤은 기관장이나 고위직의 계정이 영구 보존되어야 할 기록물로서 획득되도록 한다. 기타 직원에게 캡스톤으로서 이메일 계정을 할당하는 것은 그들이 영구 이메일 기록을 생산하거나 수령할 지위에 있을 때이다. 이 접근법에 의하면, 기관은 모든 이메일은 캡스톤 계정 내에서 영구 기록으로 관리할 수 있다. 영구기록으로 획득되지 않는 기관이나 조직 단위의 기타 이메일 계정은 한시기록으로 분류하고 기관의 필요에 따라 일정 기간 보존한다. 대신, 영구 기록물로 획득되지 않은 이메일의 처리를 위해서는 새로운 처분권한이 활용될 것이다.

이 접근법은 상당한 편익이 있지만, 적절한 캡스톤 계정의 선택, 다른 기록관리 책임성을 충족해야할 필요성, 개인적이거나 기록이 아닌 이메일을 우연히 수집할 가능성을 포함하여 기관이 주지해야 할 위험성 또한

있다. 기관은 마지막 사용자가 그들의 계정에서 기록이 아닌 메일이나 전달메일 또는 개인적인 메일을 지울 수 있도록 할지 결정해야 한다. 이는 기관의 기술이나 정책 요건에 의해 좌우된다.

캡스톤 접근법은 이메일을 관리하기 위한 방법일 뿐 기술이 아니다. 캡스톤 접근법을 채택할 때 기관은 영구적으로 보존가치가 있는 기록을 포함하는 이메일 계정만을 식별해내야 한다. 기관은 업무적 필요를 고려하여 캡스톤 계정을 결정한다. 캡스톤 직원은 일반적으로 고위직으로 구성되나 하위직급의 구성원 중에서도 주요 결정자는 캡스톤에 포함한다.

캡스톤 접근법의 강점은 이메일 기록의 전자적 관리를 단순화한 것이다. 기존의 ‘출력과 편철’ 등 사용자 편향적 방식의 의존도를 탈피하고, 건별 기록물 편철작업을 하지 않아도 되므로 업무 담당자의 부담을 감소시킨다. 기관의 입장에서는 증거개시제도나 정보공개제도에 의한 기록 접근이 필요할 때에 적합한 기록에 대한 접근성을 높여준다. 이메일 보존소도 기술의 발달에 의하여 클라우드기반 플랫폼을 활용하여 강화될 것이며, 계정단위로 관리되므로 개별 이메일의 무단파기 위험도 감소된다. 캡스톤 접근법에서 이메일은 공통기록물일정표 등의 공인된 처분권한에 의하여 관리된다.

기관이 접근법을 활용하기로 결정하였다면 캡스톤 계정을 분별해내고 기존 이메일 계정에도 캡스톤 접근법을 적용할지 정해야 한다. 한 번 결정되면 기관은 적절한 처분권한을 적용할 필요가 있을 것이다. 기관은 기관이 생산한 이메일 기록을 관리하기 위한 적절한 전략을 결정하도록 국립기록청의 기록평가 연구사와 상의해야한다.

기관의 이메일 기록관리 책임과 관련하여 캡스톤은 이메일 계정 관리의 자동화된 방법을 사용하기 때문에 최종 사용자 개개인의 부담을 줄여준다. 기관은 국립기록청의 규정에 맞추어 기록물을 관리할 책임이 있으

며 정부 기록관리 지침의 요건을 수행해야한다. 이메일을 획득하고 관리하기 위한 캡스톤 접근법을 활용할 때 기관은 지속적으로 아래의 사항을 준수하여야 한다.

제2절 캡스톤 접근법 실무

캡스톤 접근법에 의하면, 이메일 계정 소유자의 업무 및 직위에 기반하여 이메일을 분류하고 일정을 관리하게 된다. 이러한 방법을 활용하면 이메일 사용자는 개별 이메일을 건별로 평가 수집 선별하는 작업을 하지 않아도 되므로, 기존 방법에 비하여 보다 간단하고 자동화된 이메일 기록관리법이라고 할 수 있다. 또한 이는 국립기록청에서 기관에 제시한 하나의 이메일 기록관리 방법일 뿐 의무사항이 아닌 선택사항이므로, 각 기관은 자체 검토를 통하여 캡스톤 접근법의 수용 및 채택 여부를 결정할 수 있다.

캡스톤 접근법에서 이메일은 기록관리 지침(M-12-18)의 1.2 영역을 준수하는 전자 형식으로 관리된다. 최종적 기록의 처분은 개별 이메일 기록의 내용에 의해서가 아니라, 이메일 사용자의 ‘역할’이나 ‘직위’에 의하여 결정된다. 캡스톤은 기관이 그들의 기술, 업무적 요건 그리고 조직 문화에 맞는 적합한 방법을 설계할 수 있도록 유연성을 허용하며 캡스톤 접근법의 사용이 필수 사항은 아니므로 기관은 M-12-18의 1.2 영역을 준수하는 다른 방안을 개발할 수 있다.

캡스톤 접근법은 시스템이나 프로그램이 아니므로 개념적으로 이해하여도 실무에서 어떻게 적용해야할지 쉽게 감이 잡히지 않는다. 연방 기관의 이해력을 높이하고자 국립기록청에서는 지침의 개발과 함께 다양한 교육을 실시하였는데 그 자료들이 실무자들에게는 업무 편람으로서의 역

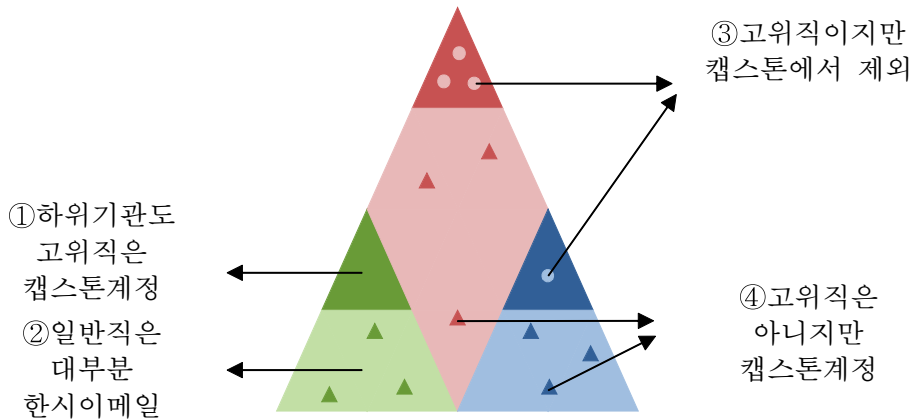
할을 한다. 이 절에서는 국립기록청 홈페이지에 공개된 캡스톤 실무 교육자료 중 주요 내용을 살펴보도록 하자.

1. 캡스톤 선정

캡스톤 접근법에서는 영구보존가치가 있는 이메일 기록을 엄선하기 위하여 캡스톤 결정이 선행되어야 한다. 국립기록청에서는 캡스톤의 본래의 의미대로 피라미드 구조를 통하여 캡스톤을 설명하였다. 영구기록물-한시기록물-기록이 아닌 기록의 세 종류로 나누어 캡스톤의 개념과 분류를 설명하기도 하고, 개별 이메일 계정의 선별 단계에서 단순히 직급만으로는 일괄적으로 적용할 수 없고 하위직이어도 캡스톤의 대상이 될 수 있고 그보다 상급자 중에도 캡스톤에서 제외될 수 있음을 세부적으로 보여주기도 하였다.

기관의 최고 의사 결정자의 이메일 계정을 캡스톤으로 선정하고 그에 속한 기록을 영구기록물로 관리하는 데에는 이견이 없다. 문제는 그 외의 직원들의 분류이다. 오른쪽 그림의 설명이 도움이 된다. 우선, 각 기관의 꼭대기들 영역에 있는 고위직의 이메일 계정은 캡스톤으로 본다. 하위 기관의 대표도 캡스톤인 것이다. 그러나 높은 직급에 있어도 영구보존가치가 없다고 판단되는 경우 캡스톤에서 제외될 수 있다. 이와 반대로 그보다 낮은 직급에 있더라도 영구보존 가치가 있는 기록물을 대량으로 생산하는 직원의 이메일 계정은 캡스톤으로 인정한다. 그리고 이 모두에 해당되지 않는 기타 대다수 직원의 이메일 계정은 캡스톤이 아니므로 이들의 기록물은 한시기록물로 분류된다. 이를 정리하면 <그림1>과 같다.

<그림1> 피라미드형 조직구조와 캡스톤³¹⁾



▲ : 기관의 고위직은 대부분 캡스톤 계정으로 분류

▲ : 기관의 일반직은 대부분 한시이메일로 분류

● : 고위직이지만 캡스톤 계정에서 제외되는 경우

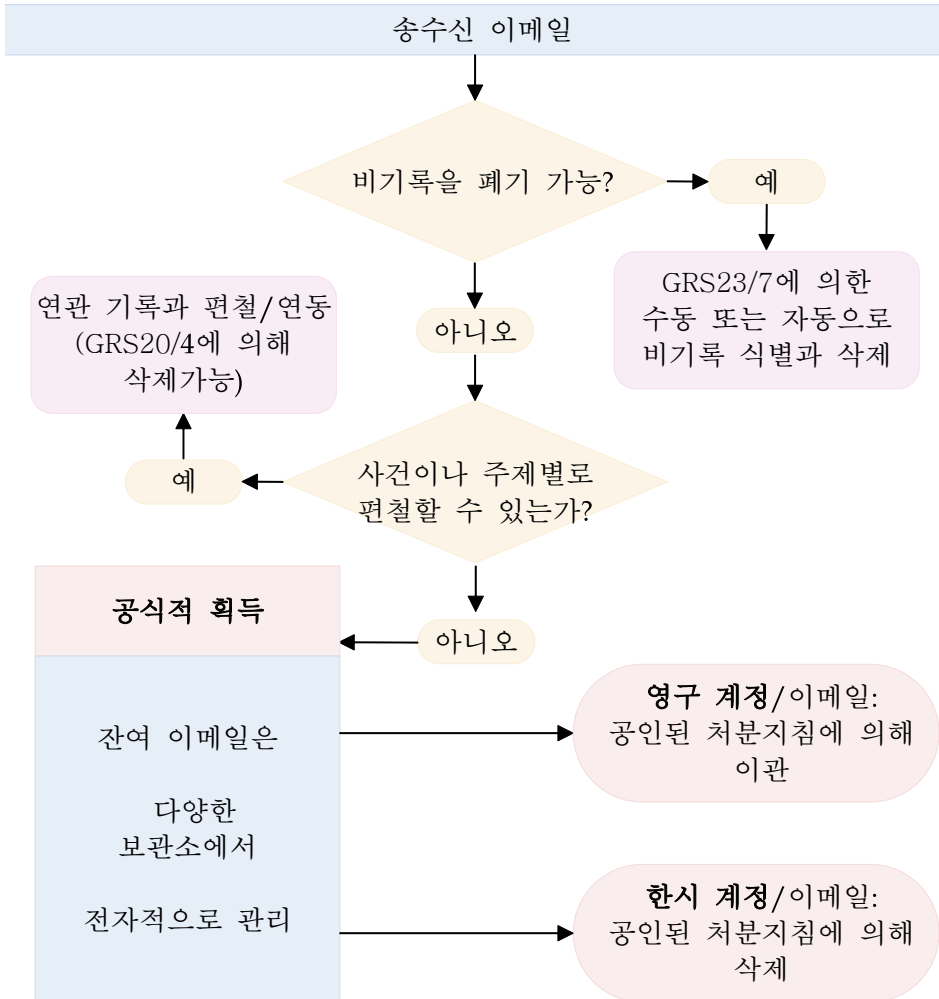
▲ : 일반직이지만 캡스톤 계정으로 분류되는 경우

2. 캡스톤 접근법의 수용

캡스톤 접근법은 의무사항이 아닌 선택사항이다. 국립기록청에서는 가이드라인을 제시했을 뿐이므로 연방 기관은 충분한 검토 및 협의 과정을 거친 후 캡스톤 접근법을 수용해야한다. 기관이 캡스톤 접근법을 수행하고자 결정할 때에 이메일 관리를 위한 다 각도의 고민이 선행되어야 한다. <그림2>는 기관이 캡스톤 접근법을 이행하기로 결정할 때에 고려해 보게 되는 다양한 질문과 과정을 도식화한 것이다.

31) NARA, 2013, Bulletin 2013-02 Capstone Training, “Capstone Training Workshop Slides”, p.9

<그림2> 캡스톤 접근법의 이메일 획득³²⁾



캡스톤 접근법을 위한 프로그램을 개발할 때에는 위의 내용들에 대한 처리가 자연스럽게 이루어질 수 있는지 현재 프로그램에 대한 평가부터 이루어져야 한다. 또한 기존의 프로그램에서 가능한 기술과 도구들에 대

32) NARA, 2013, Bulletin 2013-02 Capstone Training, “Sample Capstone Approach Diagram”

하여 파악하고 새로운 캡스톤 접근법에서의 필요한 기능을 분석하여 상호 호환 가능성 및 개발 가능성을 고려하여 계획을 수립해야 한다. 이는 기관의 각 분야 담당자를 포함한 관계자의 협력을 통하여 가능하다.

3. 캡스톤 접근법의 활용

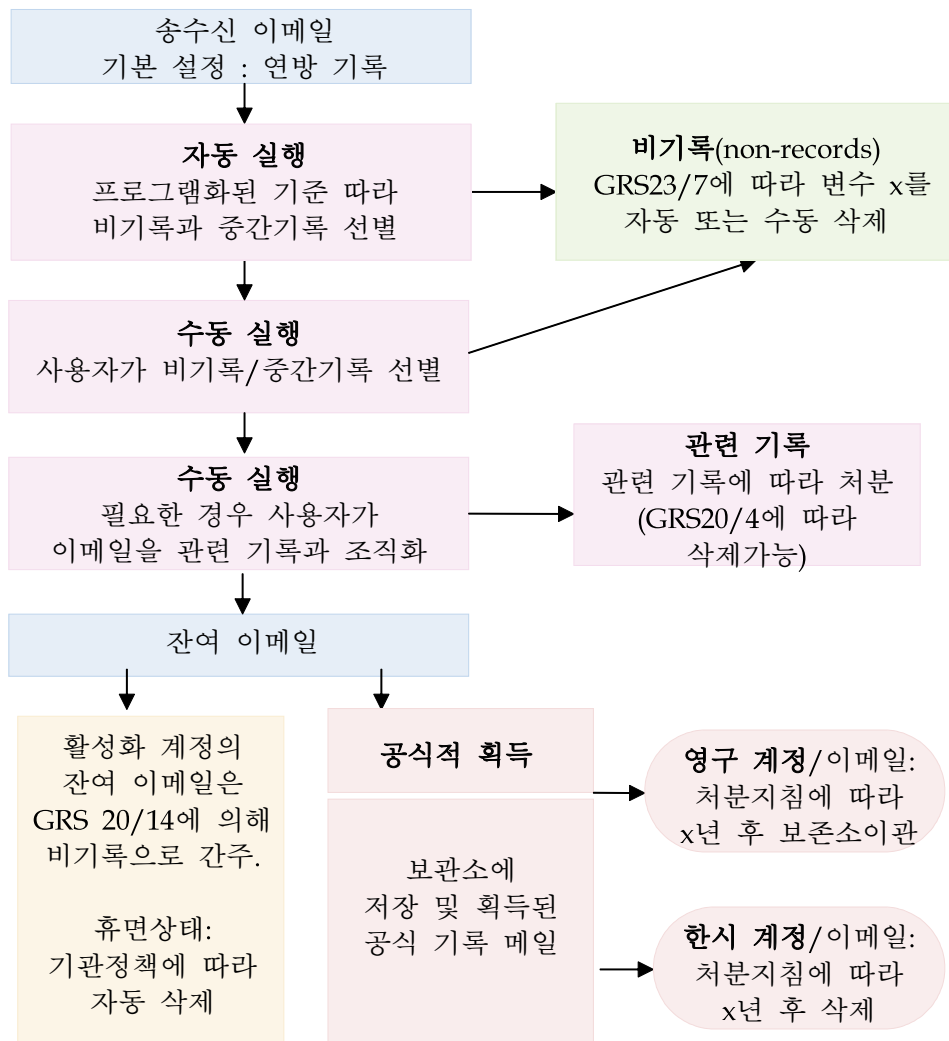
획득 단계에서 기록물의 선별이 전혀 이루어지지 않는다면 이메일 기록물 중에는 사적인 이메일을 포함하여 해당 계정에 포함된 모든 이메일의 내용이 기록으로 관리될 것이다. 또한 영구보존대상으로 지정된 이메일 계정 내의 모든 이메일 내용이 결국 국립기록청으로 이관될 우려가 있다. 캡스톤 접근법의 기록 선별 과정을 활용한다면 이러한 문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다.

이메일은 사적인 이메일이나 스팸메일, 대량 공지메일 등이 포함되어 있으므로 보존가치 있는 기록물만 엄선하기 위한 과정이 필요하다. 캡스톤에서는 이메일 사용자가 본인 계정의 이메일을 확인할 때에 한 번씩 수동적인 분류 및 조직화를 거치게 된다는 점에 착안하였다. 기본적으로 기관에 송수신된 이메일은 연방 기록으로 보고 자동화 프로그램에 의하여 비기록물을 제거한다. 포렌식 프로그램을 이용하면 사적인 내용을 확인하기 위하여 키워드에 ‘엄마’ 등의 키워드를 넣고 걸러내는 작업을 하는데 이렇게 걸러진 내용은 비공개 처리하고 보존하지 않는 식이지만 공용 이메일의 경우에는 사적인 내용으로 인한 분류의 비중이 많지는 않을 것이며 외부 보안이 철저하므로 스팸메일의 양도 많지는 않을 것이다. 주로 대량의 공지메일이 이러한 자동 실행에서 걸러질 것이다.

그 후 이메일 계정의 사용자가 기록이 아니거나 중간 과도기적인 이메일을 한 번 더 선별한다. 또한 관련 기록과 함께 편철할 필요가 있는 이

메일의 경우 관련 기록의 공통처분일정표에 따라 관련 기록과 함께 편철 및 삭제 등의 처분이 가능하다. 이러한 과정을 거친 후 남은 이메일에 대해서는 처분지침에 따라 처리한다. 이메일의 선별과정을 도식화하면 <그림3>과 같다.

<그림3> 캡스톤 접근법의 이메일 선별³³⁾



33) NARA, 2013, Bulletin 2013-02 Capstone Training, “Capstone Approach Decision Tree”

이상에서 살펴본 캡스톤 접근법의 이메일 선별과정은 이메일의 기록 관리가 기존의 종이기록 및 전자기록과는 또 다른 기준에 의하여 관리되어야 함을 보여준다. 종이문서는 기록의 생산부터 폐기까지 일련의 연속성 상에 있는 생애주기론을 따른다. 반면, 전자기록에서는 기록매체의 물리적 속성보다는 기록의 지적·논리적 결합에 기반을 둔 기록연속체 이론을 따른다. 그리하여 업무 분류단계에서 이미 기록의 속성을 결정하고 처분단계까지 어떻게 관리할 것인지 논한다. 이때에 업무 기능에 대한 평가가 곧 기능의 중요성에 대한 평가로 볼 수 있으며, 해당 기능이 그 조직의 업무를 어느 정도 잘 기록화 하느냐에 대한 평가가 될 수 있다.

이메일도 전자기록의 일부이므로 전자기록에서와 같이 기록의 생산 이전에 이미 기록의 조직화 및 평가가 이루어진다는 점은 동일하다. 그러나 이메일은 사람이 곧 출처가 되므로 업무 기능별로 분류하고 평가할 필요 없이 계정별로 조직화하여 캡스톤 접근법에서는 기능이나 업무 중심이 아니라 사람의 ‘직위’와 ‘역할’이 중요 이메일 기록 선별의 기준이 된다. 즉, 캡스톤 접근법에서는 담당자의 직급이 높고 역할이 중요할수록, 또는 사업추진계획에 따라 중요한 업무일수록 그들이 주고받은 이메일은 전체를 하나의 계정 단위로 설정하고 중요 기록물로 관리한다.

기록연속체 개념 하에서 전자기록을 관리할 때에 일반 전자기록물에 대해서는 기록물을 개별 건마다 평가하지 않고 업무 기능별로 평가하였다. 캡스톤 접근법에서도 이메일 기록을 개별 건마다 평가하지 않으며 담당자의 직위 및 역할을 기준으로 평가한다. 캡스톤에 해당되는 담당자의 계정을 선택하는 단계에서 이미 기록의 속성을 결정하고 처분까지 메타데이터를 추가하여 기록을 관리하는 구조이다. 그러므로 이 접근법에서 이메일 기록의 평가는 해당 이메일을 주고받은 담당자의 역할 및 직위의 중요성에 대한 평가가 되며, 이 과정을 통하여 기관의 조직과 업무 차원에서 업무의 맥락 및 배경정보를 제대로 기록화 할 수 있는 최소한의 기록을 결정하게 된다.

제3절 이메일 공통처분일정표

기록을 얼마나 오래 보유할지 결정하는 일은 기록물의 특성을 반영하여 달라질 수 있다. 기록물의 보유기간 및 기준을 제시하는 기록처분 지침인 처리일정표에 따라 체계적인 기록물 관리가 가능하다. 앞 장의 정책 및 지침을 통하여 어떤 이메일을 기록으로서 선별하여 기록관리시스템에서 획득하거나 파기할지 결정하였다면, 이번 장의 공통처분일정표를 통하여 이메일 기록의 등급, 보유기간 및 적절한 조치를 승인된 기준에 따라 처리할 수 있다. 전자기록시스템에서는 시스템의 설계나 착수단계에서부터 이러한 획득 및 보유에 관한 결정을 고려해야하므로 캡스톤 접근법이 시행됨에 따라 이를 반영하여 이메일의 기록관리를 위한 공통처분일정표를 함께 제정 고시하였다. 기록물의 가치 및 중요도에 따라 보유기간을 산정하는 것은 기록물 평가의 기준이 되므로 공통처분일정표에 대한 분석은 이메일 기록의 평가 정책의 기준을 확인해볼 수 있는 좋은 자료이다.

1. 이메일 기록의 처분 권한

캡스톤 고시문에서는 기관이 업무적 요구에 맞는 접근법을 발전시키는 방법에 대한 지침을 제공한다. 그러나 이메일 기록의 처분권한에 대한 정보는 제공하지 않는다. 국립기록청의 처분 권한은 다른 연방기관과 같이 캡스톤 접근법을 활용하면서 기록물 보유기간 책정 등의 평가를 할 때에 필요하다.

캡스톤 고시문의 발표 이전에 연방 기관들은 이메일 관리를 위하여 다양한 처분권한에 의존하였다. 예를 들어, 인사 문제와 관련된 이메일은

인사 관련 처분권한에 따라서 처리하였다. 특정 사업에 관한 이메일은 그 사업 기록물의 편철과 관련된 처분권한에 따라서 처리하였다. 이메일의 적절한 관리를 위하여 하나의 사용자에 대한 이메일은 다수의 처분권한을 활용해야하는 경우가 종종 발생한다. 개별 사용자들은 그들의 이메일을 적절히 관리하기 위한 지식자원(처분권한에 대한 지식을 포함)을 제대로 갖추지 못하곤 한다. 이로 인하여 부적절한 처분으로 이메일 기록을 누락하거나 현 처분권한에서 요구되는 실제 요건보다 훨씬 길게 이메일을 보유하는 등의 위험이 증가한다.

캡스톤 고시문은 연방 기관이 이메일이 하나의 기록물 시리즈가 될 수 있는 처분일정표 및 그에 맞는 이메일 전체의 특정 처분설명서를 제시할 수 있도록 하였다. 예를 들어, 고위직의 이메일은 영구 보존기간을 승인받도록 하고 다른 직원들의 이메일은 한시적 보유기간을 승인받도록 할 수 있다. 캡스톤 접근법 하에서 처분권한을 승인하는 국립기록청의 역할은 두 가지로 나눌 수 있다. 즉, 영구보존기간을 부여할 고위직의 이메일 계정을 식별하고, 한시적 이메일에 대해서는 기관의 업무적 요구를 충족하고 권한과 설명가능성을 보장하는 적절한 보유기간을 결정한다.

2. 캡스톤 공통처분일정표(General Records Schedules; GRS) 개발

미국 국립기록청에서는 전자기록관리에 관한 시행령 36 CFR Part 1236 및 2007년 9월 29일에 제정한 NARA Directive 1441 평가정책에 의하여 전자기록물의 평가를 수행하고 있다. 2010년에는 전자기록의 공통처분일정 GRS 20을 수정 공표하였으며 이메일도 전자기록으로 인정하고 처분일정을 부여할 것을 의무사항으로 명시하였다. 이에 따라 2015년 4월에는 이메일의 공통처분 일정표를 발표하였다. 기록관리규정(36

CFR 1220.14) 중 평가 관련 용어를 정리하면 <표5>와 같다.

<표5> 기록관리규정(36 C.F.R 1220.14) 중 평가 관련 용어의 정의

용어	정의
평가 (Appraisal)	국립기록청이 연방기록물의 가치와 이에 따라 기록물의 한시적 보관이나 영구보존 여부에 대한 최종 처분 문제를 결정하는 과정
처분 (Disposition)	해당 기관의 현행 정규업무에 더 이상 필요하지 아니한 기록물에 대하여 취하는 조치
기록물처분일정표 (Records Schedule)	국립기록청이 발행한 공통기록처분지침 등으로 기록물의 기술과 처분명령을 담고 있는 인쇄된 형태의 기관 매뉴얼이나 지침

국립기록청이 발표한 이메일 공통처분일정표는 ‘공통처분일정표 6.1 : 캡스톤 접근법 하에서 관리되는 이메일’³⁴⁾이다. 국립기록청은 캡스톤 접근법을 채택한 연방 기관을 위하여 캡스톤 공통처분일정표를 설정하였는데, 캡스톤 공통처분일정표는 이메일 기록에 대한 처분 권한을 제공하며 연방기관이 기록관리지침(M-12-16)의 요구사항을 충족할 수 있도록 돕는 것이 목표이다. 이메일 관리에 대한 공통된 기준을 제공함으로써 이메일 기록관리 담당자의 결정에 일관성을 증가시킬 수 있다. 캡스톤 공통처분일정표의 개발을 위하여 2013년 5월에 고문변호사 및 연구자를 포함한 실무단을 결성하였다.

기관과 조직은 현행 업무에 더 이상 필요하지 않은 기록물에 대하여

34) 이 절의 내용은 NARA(2005), *GRS 6.1 Email Managed Under a Capstone Approach*의 내용을 정리한 것이다.

처분할 수 있어야 하는데 이것이 바로 평가이며 이 과정은 각 담당자가 책임감을 가지고 가치판단을 하여야 하므로 쉽지 않은 작업이다. 이때에 기준이 되어주는 것이 바로 기록처리일정표이며 이는 국립기록청이 발행한 공통처리지침을 준수하여 작성된다. 이와 관련하여 캡스톤 공통처분 일정표 개발의 근거가 된 기록관리 지침(M-12-18) 중 처분일정표 관련 지시사항을 정리하면 <표6>과 같다.

<표6> 기록관리 지침(M-12-18) 중 처분일정표 관련 지시사항

항목		내용
Part1 “핵심목표”	2.1	연방정부기관은 2012년 11월 15일까지 기록관리 이행을 관리·감독할 차관보급 고위직(Senior Agency Official, SAO)을 지정해야한다. 이 책임자는 매년 심사를 거쳐 재임명 한다.
	2.2	고위직 책임자는 영구기록이 국립기록청에 이관되고 보고될 수 있게 식별되도록 보장해야 한다.
	2.5	고위직 책임자는 2016년까지 기관 기록의 보유기간 및 처분 일정이 책정되도록 보장해야 한다.

공통처분일정표를 세부적으로 보기 이전에 몇 가지 용어를 살펴볼 필요가 있다. 우선 관리 대상 및 범위에 영향을 미칠 수 있는 ‘매체 중립적’이라는 용어를 살펴보겠다. 기록처분규정 제1228.24조는 기관기록물처분일정표의 공식화에 대한 항목으로 처분일정표의 특징을 설명하였는데, 이에 따르면 ‘매체 중립적’인 경우란 ‘특정 매체를 규정하는 경우를 제외하고는 기술된 모든 매체 형식의 기록물에 적용’하라는 처분 명령임을 알 수 있다. 이메일 공통처리일정표에서 매체 중립적이라는 단서가 붙으

면 특정 매체를 규정하지 않는 한 모든 매체 형식의 기록물에 고루 적용 가능한 것이다.

기록처분규정의 제1228.40조는 기록 처분권한을 다루고 있는데 한시기록물에 대하여 일정 보유기간 경과 후의 처분을 승인하는 기준이 된다. 명시된 일정 기간이 지나면 기록물의 폐기도 승인 가능하며 기타 처분권한이 확보된 경우가 아니라면 연방 기관은 국립기록청에서 제시한 공통 기록처분지침을 의무적으로 따라야 한다. 이와 관련한 조항을 정리하면 <표7>과 같다.

<표7> 기록처분규정(36 C.F.R 1228) 중 처분일정표 관련 조항

조항	정의
1228.24(b)(3) “매체중립적”	2007년 12월 17일 또는 그 이후에 국가기록관리청의 승인을 위하여 제출된 기록물 처분일정표는 매체중립적(media neutral)이다. 즉, 해당 처분일정표가 특정 시리즈에 대한 특정 매체를 규정하는 경우를 제외하고는 해당 처분명령은 기술된 모든 매체 형식의 기록물에 적용된다.
1228.40 “기록처분권한”	국립기록청장은 연방정부의 몇몇 또는 모든 기관에 공통되는 한시기록물에 대하여 규정된 일정 기간 경과 후의 처분을 승인하는 처분지침을 공표한다. 공통기록 처분지침은 명시된 보유기간 경과 후의 기록물의 폐기에 대하여 승인한다. 해당기관이 국립기록청으로부터 이미 처분권한을 확보하지 않은 경우에는 공통기록처분지침에 명시된 처분지침을 의무적으로 적용하여야 한다.

3. 캡스톤 공통처분일정표의 범위

이메일은 계정·메일함·개인 이메일 폴더 파일 등의 단위로 관리될 수 있다. 캡스톤 공통처분일정표는 모든 이메일에 적용되며 어떤 이메일 내용이 관리되는지 또는 어떠한 이메일 기술이 사용되는지는 고려하지 않는다. 캡스톤 공통처분일정표의 맥락에서의 이메일은 그에 속한 첨부파일을 포함한다. 또한 일정표·업무·대화 등과 같이 이메일과 연동되어 일반적으로 사용되는 프로그램의 기능과 연계된 기록물에도 적용된다.

연방 기관은 캡스톤 접근법을 활용할 때에 실행 범위를 결정할 책임이 있다. 범위는 세부적으로 보자면, 기관 내에서의 실행 범위(기관 전체, 특정 부서 등), 이메일 기술과 플랫폼을 고려한 실행 범위, 활성화 또는 비활성화 메일의 날짜를 포함한 변수, 분류된 이메일의 포함 범위 등을 포함한다.

기관은 국립기록청으로 이관되기 전에 영구 보존 대상 계정으로서의 캡스톤 고위직을 결정하기 위한 문서화된 선별기준을 적용할 것으로 기대된다. 선별은 보존기록이 아니거나, 개인적이거나, 중간단계의 글 및 첨부 문서 등의 제거나 획득으로부터의 배제를 말한다. 선별의 방법은 수동적일 수도, 자동적일 수도 아니면 두 방법을 혼용할 수도 있다.

이메일 공통처분일정표를 적용할 때에 기관은 다른 모든 이메일 기록이 국립기록청에서 승인한 처분권한에 의하여 관리될 수 있도록 해야 한다. 캡스톤 접근법 하에서 이메일을 관리하지 않는 기관도 국립기록청에서 승인한 기록일정표에 따라 이메일을 관리해야 할 책임은 있다. 여기에 제공되는 것과 다른 캡스톤 기록처분 접근법을 활용하려는 기관은 기록일정표도 받아들여야 한다. 예를 들어, 기관이 010 항목의 최소 직위를

줄이고 싶다면 임시 기록물의 보유기간을 짧게 설정하거나 영구 기록물의 이관을 위한 기간을 넓게 설정하면 된다.

연방 기관은 개인 이메일과 첨부 문서를 단기 기록물로 지정하거나 다른 공통처분일정표로 관리되는 과도기적 기록물로 지정하거나 다른 공통처분일정표나 기관 기록일정표에 따라 영구기록물 또는 장기 기록물로 지정할 수 있는 재량이 있다.

1) 이메일 공통처분일정표의 기록물 기술

이메일 공통처분일정표 개발을 위하여 가장 심혈을 기울인 부분은 캡스톤으로 선별할 이메일 계정의 범위 규정이었다. 010항목은 캡스톤 고위직의 이메일 계정으로 여기에 포함된 이메일은 영구보존가치가 있는 기록물로 분류된다. 011항목과 012항목은 캡스톤으로 지명되지 않은 그 외 직원의 계정이다. 여기에 포함된 이메일은 한시이메일로 분류되는데, 단순 보조적이고 행정적인 직위 직원의 계정은 012 항목으로 분류되어 3년의 기한 후 재평가 되며, 010이나 012항목에 포함되지 않은 기타 이메일 계정을 011 항목으로 분류하고 여기에 포함된 이메일은 7년의 기한 후 재평가 된다.

항목 011과 012에 공통적으로 적용되는 내용이 있는데, 공통처분일정표의 011이나 012 항목만을 사용하는 연방기관은 국립기록청의 승인 없는 다른 공통처분일정표나 010항목에 기술된 캡스톤 이메일의 처분 명령을 적용할 수 없을 것이다. 이러한 경우에도 캡스톤으로부터 제외됨을 문서화하기 위하여 국립기록청이 공인한 양식의 신청서를 제출하고 승인 받아야 한다. 이메일 기록관리를 위한 공통처분일정표 중 기록물 기술을 정리해보면 <표8>과 같다.

<표8> GRS 6.1 이메일 기록관리를 위한 공통처분일정표- 기록물 기술

항목	기록물 기술	
010	<p>캡스톤 고위직의 이메일.</p> <p>캡스톤 관료는 고위직이며 계정이나 이메일 주소로 지정이 된다. 주소는 개인의 이름, 주소, 단체 또는 특정 업무 기능 등을 토대로 한다. 캡스톤 고위직은 국립기록청의 확인서 양식의 승인을 받은 목록상의 인물을 모두 포함해야 하며 가능하다면 아래의 경우도 포함해야한다:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 기관의 장(장관, 국장, 위원장, 의장 등) 또는 상응하는 자; 2) 기관장의 주요 보좌관 또는 이에 상응하는 자; 3) 1)과 2) 직위의 부 기관장 또는 이에 상응하는 자 4) 1)과 2) 직위의 보좌관, 전문보좌관, 기밀보좌관, 군사보좌관 등의 보조자 5) 주요 관리직; 처장, 청장, 또는 이에 상응하는 자 6) 중요 사업의 책임자 또는 이에 상응하는 자 7) 주요지역 대표; 지자체장 또는 이에 상응하는 자 8) 기관에 주기적으로 자문을 제공하는 역할이나 직위 9) 위에서 언급되지 않았으나 대통령이 임명하는 역할이나 직위 	
011	<p>캡스톤 고위직이 아닌 사람들의 이메일.</p>	<p>012 항목에서 제외된 모든 사람.</p> <p>010이나 012 항목에 포함되지 않은 이메일.</p>
012	<p>010 항목에 포함되지 않은 다른 직원이나 관계자의 이메일. 매체 중립적이지 않으며 전자적 형태로 관리된 기록물에만 적용된다.</p>	<p>보조적이거나 행정적인 직위.</p> <p>일상적인 업무를 수행하며 관리자가 아닌 직위를 포함한다. 연방 기관의 활동을 지원하고 업무를 활성화시켜주는 경우가 여기에 해당된다. 그러나 단순 반복적인 업무, 고객 응대 등에만 한정되는 것은 아니다.</p>

2) 이메일 공통처분일정표의 처분 명령

공통처분일정표의 기록물 기술에서는 각 항목에 어떠한 기록물이 포함될 수 있으며 각 기록물의 특성이나 유의사항은 무엇인지에 대한 정보를 담고 있다면, 처분 명령에서는 기록물 가치 평가의 결과라 할 수 있는 보유기간을 제시한다. 이메일 기록관리를 위한 공통처분일정표의 처분 명령을 정리하면 <표9>와 같다.

<표9> GRS 6.1 이메일 기록관리를 위한 공통처분일정표- 처분 명령

항목	처분 명령
010	영구기록물. 매년 말 정리. 기록물이 15년이 지나거나 (해당되는 경우) 재분류 검토가 끝난 시점 중 나중시점을 기준으로 국립기록청으로 이관된다.
011	한시기록물. 기록물이 7년이 지나면 삭제하지만 업무적 활용으로 인하여 지속될 필요가 있다면 보유기간 연장을 승인받을 수 있다.
012	한시기록물. 기록물이 3년이 지나면 삭제하지만 업무적 활용으로 인하여 지속될 필요가 있다면 보유기간 연장을 승인받을 수 있다.

이상에서 살펴본 캡스톤 접근법의 이메일 평가방법은 캡스톤으로 선정된 메일과 한시이메일로 분류된 이메일의 보유기간을 산정하는 기준을 보여준다. 이 방안은 전자기록의 특성을 반영하듯 이메일을 획득하는 단계에서 이미 선별평가의 과정을 수반한다. 공통처분일정표가 마련됨으로써 캡스톤의 선정과 한시이메일로의 분류는 이메일의 가치에 대한 선별작업 뿐만 아니라 이것이 곧 각 항목에 따른 보유기간 산정까지 완료됨

을 의미한다.

기록물을 평가하고 폐기하는 효율성은 기록물의 보존관리 비용 감소로 경제성을 확보할 수 있으며 효율적인 기록물의 관리로 검색 및 활용을 용이하게 할 수 있다는 점이다. 미국에서는 세계대전 이후 기록물의 대거 평가 및 폐기 작업을 진행하였으며 이러한 전통을 이어오고 있다. 이메일 관리에서도 선별과 평가 과정을 수행함은 물론 획득 단계에서 처리과가 일차적 결정을 내릴 수 있도록 한 것이다.

이메일 기록의 관리에서는 보유기간이 비교적 짧게 책정된 점도 눈여겨볼 만하다. 한시이메일은 3년 또는 7년이 지나면 업무적 활용도를 고려하여 폐기되거나 보유기간 연장 승인을 얻어야 한다. 또한 영구이메일은 15년 후 국립기록청으로 이관된다. 전자기록 중에서도 이메일 기록은 신속한 업무 처리 용도로 인하여 활용도가 높은 만큼 해당 시기 이후의 휘발성도 높은 기록의 특성이 보유기간 산정에서도 반영된 것으로 보인다.

제4절 캡스톤 접근법 적용 결과 분석

2012년 8월 24일 국가예산처와 국립기록청이 공동 발행한 대통령 지시 각서(M-12-18)에서는 모든 연방기관이 기관의 기록관리 프로그램을 감독할 수석 고위 관료(SAO)를 임명하도록 명시하고 있다. 이들은 국립기록관장에게 연간 보고서를 제출해야 한다. 2013년 8월 국립기록청은 모든 연방기관 담당자에게 2013년에 대한 제출할 양식 및 협조공문을 보내었다. 그 결과 107건의 보고서가 제출되었으며 국립기록청에서는 이 정보를 토대로 분석한 내용을 웹 블로그에 게시하고 있다.³⁵⁾ 분석 보고서의 내용은 캡스톤 접근법의 실제 이행 상황에서의 고민을 엿볼 수 있다.

캡스톤 접근법에 관심이 있거나 현재 이행중인 기관은 42%를 기록하였다. 캡스톤 지침이 2013년 8월에 나왔고 보고서 제출이 2014년 1월까지였음을 감안하면 이는 높은 수치이다.³⁶⁾ 국립기록청은 분석 작업반을 조직하여 보고서 분석 및 검토를 체계적으로 수행하고자 하였다. 분석 작업반은 목표 달성을 위하여 “어려운점”에 대한 답변과 “국립기록청이 도와줄 수 있는 일”에 대한 기관의 의견을 확인할 수 있었다.

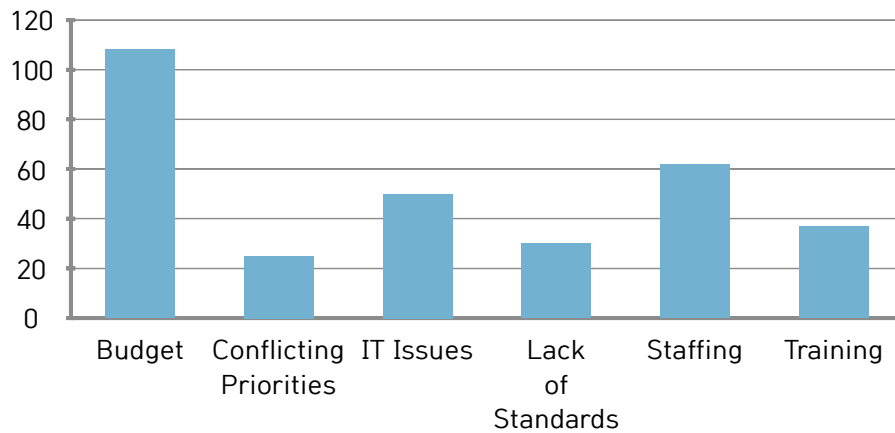
이메일 관리 분야의 검토 결과, 기관이 기록관리지침의 목표달성에 있어서 가장 걱정하는 분야는 예산과 기금조성 부문이었다. 정보기술문제, 인력, 교육, 표준의 부재, 우선순위 충돌의 문제 등도 캡스톤 접근법 실행에서의 장애물로 언급되었다. 국립기록청의 지원을 바라는 사항은 기술지침, 정책지침, 현장방문과 컨설팅, 그리고 교육이었다. SAO 보고서에서는 기관들이 직면한 문제점과 국립기록청이 도와줄 수 있는 일에 대

35) NARA, *2013 Senior Agency Official(SAO) Annual Report*, 2014. NARA 블로그 <http://records-express.blogs.archives.gov/2014/12/16/release-of-2013-sao-annual-report/> (접속일자: 2015.6.15.)

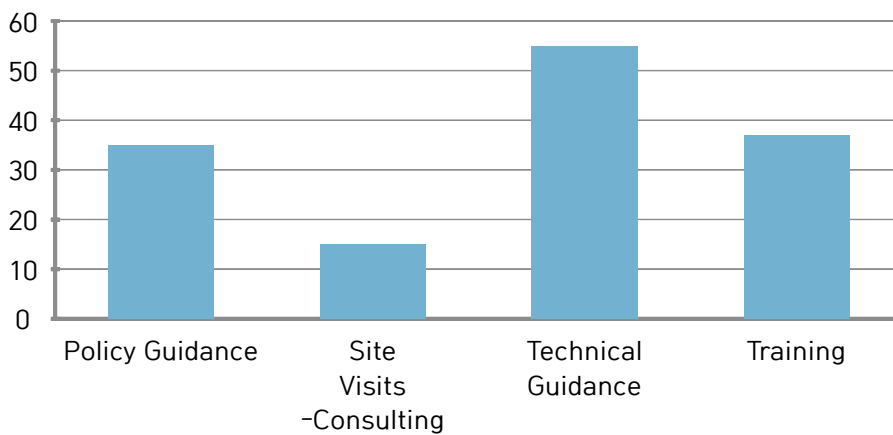
36) Ibid., p.7.

한 설문 결과를 도표로 제시하였으며 이는 아래의 그림과 같다.

<그림4> 캡스톤 이행의 장애 요소³⁷⁾



<그림5> 국립기록청의 도움이 필요한 사항³⁸⁾



37) Ibid, pp.12-13.

38) Ibid, p.13.

국립기록청은 연방기관을 도울 수 있는 방안에 대해서도 설문을 실시하였다. 36개의 기관은 국립기록청이 캡스톤 관련 교육 과정을 더욱 개설해주기 바란다고 응답하였다. 정책 지침은 보다 구체적으로 명시해줄기를 희망하였다. 기술지침에는 파일변환, 대용량 전자파일의 이관, 장기보관 등의 정보도 포함해달라는 의견이 있었다.

제4장 한국 정부의 이메일 관리

제1절 정부 3.0과 기록 관리 필요성

1. 이메일 이용 상황

1) 업무용 이메일의 이용

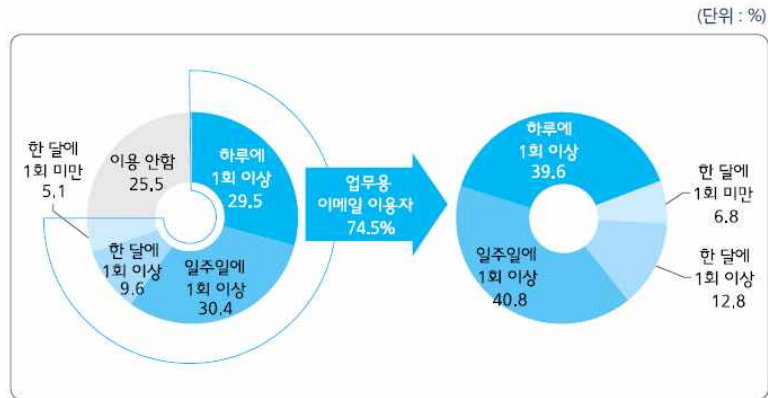
미래창조과학부와 한국인터넷진흥원의 2013년 인터넷이용실태 조사에 의하면 국내 인터넷 이용자의 최근 1년 이내 이메일 이용률은 60.2%, 최근 1개월 이내에 이메일을 이용한 비율은 50.4%로 조사되었다. 이메일 이용자의 성별 이용률을 보면 남성 및 여성의 이메일 이용률은 각각 64.8%와 55.2%였으며, 연령별로는 20대(88.0%), 30대(79.3%), 40대(60.9%)로 젊은 층일수록 이용률이 높았고 40대에서도 60%대의 이용률을 보이는 등 전체적으로 과반수의 수치를 나타냈다. 또한 만 6세 이상 이용자의 58.0%가 주 1회 이상 개인적인 용도로 이메일을 이용하는 것으로 조사되었고 직장인 이메일 이용자의 경우 74.5%가 업무 용도로 이메일을 이용하는 것으로 나타났다.³⁹⁾ 소셜네트워크서비스와 모바일 메신저 등 대안 커뮤니케이션 수단이 증가하면서 전통적인 커뮤니케이션 수단이었던 이메일의 이용률이 감소하였으나 개인적인 용도의 이메일 이용률이 급격히 낮아진 반면 직장인 이메일 이용자의 경우 업무 용도의 이메일 이용률은 여전히 높은 수치를 보이고 있다. <그림6>과 같이 이 중 29.5%는 하루에 1회 이상 업무 용도로 이메일을 이용하는 것으로 나타

39) 미래창조과학부·한국인터넷진흥원, 『2014 한국 인터넷 백서』, 2014

전국 3만 가구 및 가구 내 상주하는 만3세 이상 가구원을 대상으로 하였으며 2013년 7월1일~9월 15일의 기간 동안 가구 방문 면접조사를 실시하였다. 전국을 16개 시도로 층화한 후 각 층별 조사구의 크기에 제곱근 비례하도록 조사구를 할당하였다.

났다.⁴⁰⁾

<그림6> 업무용도 이메일 이용 빈도-직장인 이메일 이용자



2) 스마트폰 이용 증가가 이메일 활용에 미치는 영향

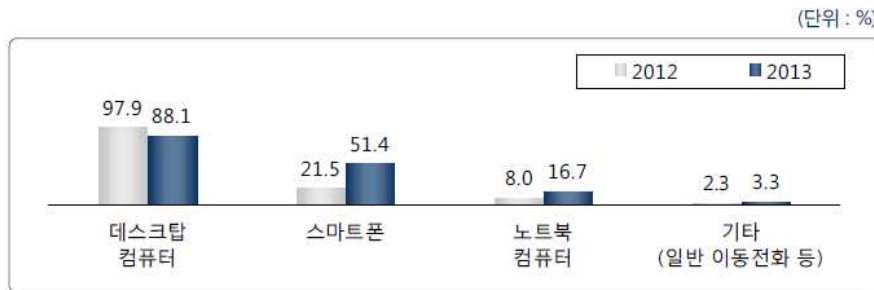
전 세계적으로 커뮤니케이션 서비스 분야는 모바일 서비스가 시장을 주도하고 있는 추세이므로 이메일이 모바일에서도 이용 가능한지 여부에 따라 이용 빈도에 영향을 줄 수 있을 것으로 보인다. 이메일은 개인적인 용도보다는 업무상의 용도로 높은 이용률을 보이고 있으며 대안 커뮤니케이션의 등장에도 불구하고 대체되기 보다는 모바일 서비스에 이메일의 기능이 반영되어 병용되고 있는 점을 주목해볼 만하다. 스마트폰, 태블릿 PC를 비롯한 각종 웨어러블 기기까지 스마트 기기의 종류가 다양해지고 이들이 인터넷에 연결되어 있는 환경이 보편화되면서 이메일의 기능이 이러한 환경에서도 가능한지 여부에 따라 활용도가 달라질 수 있기 때문이다. 한국의 포털 사이트의 경우에도 모바일용 페이지를 구현하면서 이메일 기능을 모바일 화면에서도 볼 수 있도록 하는 것은 물론, 이메일 기능만을 위한 개별 어플리케이션을 개발하여 제공하고 있다. 이메일은 과거의 소통 수단으로서 사라지거나 대체되지 않고, 변화하는 환경에 맞

40) 미래창조과학부·한국인터넷진흥원, 『2013 인터넷이용실태조사 최종보고서』, 2013

추어 적절히 활용되고 있다.

실제로 2012년 업무상 모바일 기기를 이용하는 사업체는 49.4%로 2011년 18.3%대비 31.1%p 상승하여 모바일 기기 이용 수준이 매우 높아진 것으로 나타났는데, 이메일 송수신을 위하여 업무상 모바일 기기를 이용하는 경우는 38.8%를 기록했으며 이는 2011년 259,427건에서 2012년 656,449건으로 두 배 이상 증가한 것이다.⁴¹⁾ <그림7>을 보면 2012년과 2013년만 비교해 보아도 데스크탑 컴퓨터에서 이메일을 보는 경우는 9.8%p 감소한 데 비하여, 스마트폰에서 이메일을 보는 경우는 29.9%p 상승하여 두 배 이상의 증가를 보였다. 스마트폰 이용이 활성화됨에 따라 이메일로 업무를 볼 때에 데스크톱에만 한정되던 기기의 제약이 사라지고 이메일을 사용할 때 공간과 시간의 융통적인 활용이 가능해졌다.⁴²⁾

<그림7> 이메일 이용기기(복수응답 가능)-만6세 이상 이메일 이용자



2. 정부3.0과 소통채널의 다양화

정부3.0은 공공정보를 적극적으로 개방하여 국민과 공유하고 부처 간 칸막이를 없애 협력함으로써 국민 개인별로 맞춤형 서비스를 제공할 것이라는 모토로 시작된 정부운영의 새 패러다임이다. 공공기관은 정부3.0 도입 이후 수평적인 소통과 신뢰성 확보, 새로운 커뮤니티의 구축을 위해 노

41) 미래창조과학부·한국정보화진흥원, 『2013 정보화통계집』, 2013

42) 미래창조과학부·한국인터넷진흥원, 『2013 인터넷이용실태조사 최종보고서』, 2013

력하고 있으며 박근혜 정부는 정부 3.0 구현을 국정목표로 정하고 이를 구현하기 위하여 행정기관 등이 보유하고 있는 행정정보를 민간에 공개·개방하고 있다. 지식 창조·축적·공유를 통해 미래를 선도하는 유능한 정부를 구현하고 이를 기반으로 국민이 필요한 행정서비스를 맞춤형으로 제공하는 찾아가는 행정서비스 제공을 추진하고 있다. 정치권과 정부는 국민과의 소통 방식의 변화를 꾀하기 위해 노력을 기울이고 있다. 정부 3.0의 핵심 가치는 공공정보 개방과 국민 참여 채널의 양적·질적 확장이며, 이를 위해 기존 공급자 중심에서 <표10>과 같이 국민 개개인 중심으로 정부운영 패러다임을 전환하였다.⁴³⁾

<표10> 정부 운영 패러다임의 변화

구분	정부 1.0	정부 2.0	정부 3.0
운영방향	정부 중심	국민 중심	국민 개개인 중심
핵심가치	효율성	민주성	확장된 민주성
참여	관 주도·동원 방식	제한된 공개·참여	능동적 공개·참여 개방·공유·소통·협력
서비스	일방향 제공	양방향 제공	양방향·맞춤형 제공
수단 (채널)	직접 방문	인터넷	무선인터넷 스마트모바일

정부 3.0에서는 양방향·맞춤형의 행정서비스를 제공하기 위하여 소통의 채널이 다각화 되어야 한다. 정보통신기술(Information and Communications Technologies, ICT)의 발전으로 소통의 수단이 다양화되었는데 이러한 시대의 흐름과도 무관하지 않다. 표에서도 변화를 확인할 수 있듯이 정부 1.0에서는 국민이 기관을 직접 방문하여 민원을 해결

43) 행정자치부, 『정부 3.0 백서』, 2013

하였으며 이 시기의 기록물로는 대부분 종이 문서가 생산되었다.

정부 2.0에서는 인터넷을 통하여 국민의 참여가 제한적으로 이루어지기 시작하였는데 인터넷을 통한 양방향의 행정서비스가 구현됨에 따라 행정기록도 주로 종이문서가 아닌 전자문서로 생산 및 시행되었다. 관리대상 행정기록물에서 전자기록물의 관리가 중요해졌으며 2004년 정부 행정기관의 전자시스템 도입 이후 생산된 각 공공기관의 전자기록물이 2015년에 처음 국가기록원으로 이관되기 시작하였다. 종이기록과 전자기록의 특성을 항목별로 비교하면 <표11>과 같다. 종이기록에서는 정보와 매체의 분리가 불가능했으나 전자기록에서는 서로 다른 매체에 동시 존재할 수 있게 되었다.

<표11> 종이기록과 전자기록의 특성⁴⁴⁾

구분	종이기록	전자기록
정보의 판독	육안으로 파악 가능	수동적 판독 불가능
시스템 의존성	적음	컴퓨터시스템을 통해 가능
정보와 매체의 분리	분리할 수 없음	서로 다른 매체에서 동시 존재하거나 상호변환 가능
정보의 수정	원질서 변경 불가능	첨삭과 수정이 편리
정보저장의 밀도		종이기록보다 높음
다양한 매체의 집적	주로 문자와 도형 정보	문자, 그래픽, 이미지, 동영상, 음성 등 다양
정보의 조작	가능	가능

정부 3.0에서는 전자문서화가 가속화되었으며 전자정부를 실현하고자 한다. 「전자정부법」 제2조(정의) 제1항에 의하면 전자정부란 정보기술을 활용하여 행정기관 및 공공기관의 업무를 전자화하여 행정기관 등의

44) 김명훈 외, 『전자기록관리의 이해』, 한국국가기록연구원, 2004

상호간 행정업무 및 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부를 말한다. 정부는 행정기관의 업무 처리에 정보시스템과 인터넷 등 정보통신기술을 이용함으로써 행정업무의 효율성과 투명성을 향상시키고, 국민과 기업에 대한 정부 서비스 품질을 개선하며, 전자적 수단을 통해 국민의 참여를 촉진·확대하여 민주주의를 심화·발전시킬 수 있다. 정부 행정기관은 소통의 수단으로 무선인터넷 및 스마트폰모바일 등을 적극 활용하고자 하므로 소통이 활발해질수록 업무 과정에서 생산되는 기록물의 종류와 양도 다양해질 것이다. 행정업무의 효율성과 투명성을 향상시키기 위함이라면 업무적 증거로 생산된 기록물의 관리도 함께 이루어져야 한다. 대표적인 예로 이메일은 위의 통계에서 보았듯 일반화된 소통의 수단으로서 업무적으로 활용도가 높으며 정부 정책에 비추어보건대 이는 더욱 활성화될 것으로 보이지만, 현재 공공기록물로서 관리되지 않고 있다. 정부 소통 채널의 다각화에 따라 이메일을 포함하여 관리대상 기록물도 다양화될 필요가 있다.

민·관 상생협력 강화에 따른 이메일 의존도 증가 전망

기관 간 업무 협조의 과정에서 주된 소통의 수단은 이메일임을 감안해 볼 때에 업무상 이메일의 생산량이나 이메일의 활용도는 더욱 높아질 것으로 보인다. ‘능동적 공개·참여·개방·공유·소통·협력’ 등을 위하여 공공기관은 기관간의 협력은 물론 국민과의 상생협력을 위하여 노력해야 한다. 정부 행정기관은 민간기관에 업무 협조를 요청할 때에 주로 이메일을 활용한다. 정부 정책에 대한 의견을 조회하거나 산업계의 동향을 파악하기 위한 자료를 요청하는 등의 경우가 이에 해당한다. 기관이 민간이나 민간기관을 통하여 기록물을 수집하거나 자문을 요청하는 경우에도

주로 이메일로 업무를 수행한다.

공공기관에서 업무시스템으로 전자문서 기안을 하는 경우 국가기관 내에서는 공문의 발송과 수신이 가능하지만 외부로 전산상의 발송은 불가능하다. 결재완료 후 시행처리를 하여 발송을 완료하면 직인이 찍히기는 하지만 공문을 출력하여 팩스나 우편으로 전송해야 한다. 이러한 방법은 시간이 촉박하거나 시차가 있는 경우 적합하지 않으며 송수신의 확인이 필요한 단점이 있다. 반면, 이메일은 신속한 송수신이 가능하며 회신할 때에 기존의 메일을 연동하여 업무의 진행상황을 유기적으로 확인할 수 있는 장점이 있다. 따라서 필요한 경우 공문을 첨부하거나, 기존의 업무 협조가 이루어진 기관 간에는 공문을 생략하고 이메일을 전송하여 처리하는 방법이 이용된다. 기관 대내적이 아닌 기관 대외적인 교류와 협력이 강화된다는 것은 이메일의 업무적 활용도도 높아질 것임을 예상할 수 있다.

3. 공직자통합메일의 모바일 서비스 구현

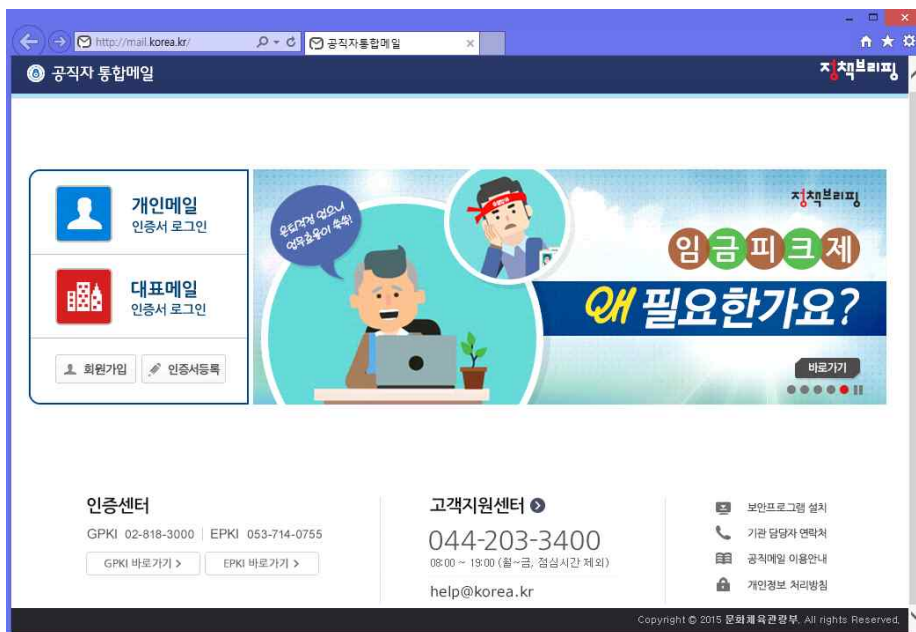
공직자 통합메일은 타 부처들과 업무용 메일을 주고받기 위해 2008년부터 도입된 서비스다. 우리나라는 ‘국가정보보안 기본지침’에 따라 공무원들이 개인 이메일을 통해 업무자료를 수신 발신하는 것을 금지하고 있다. 또 ‘@korea.kr’ 주소를 쓰는 공직자 통합메일 전환할 것을 권고하고 있다.⁴⁵⁾ 공직자 통합메일은 중앙행정기관, 지자체 등 300여개 기관, 53만여 명의 공직자가 가입하여 사용하고 있는 메일 서비스로 각 소속기관 내부에서 사용하는 이메일 서비스 대신 타 부처와 정보를 주고받을 목적

45) 코리아위크, “힐러리 이메일 게이트 남일 아니다”, 2015.3.14.

http://coupe.koreaweek.net/bbs/board.php?bo_table=politics&wr_id=14(접속일자:2015.6.15.)

으로 만들어졌다.⁴⁶⁾ 행정부 공무원의 정원은 2013년 12월 31일 기준으로 국가직이 615,726명, 지방직이 358,792명으로 총 974,518명이다.⁴⁷⁾ 즉, 중앙행정기관과 지자체의 총 공무원 중 과반수의 공직자가 공직자 통합메일 서비스를 가입하여 활용하고 있다.

<그림8> 공직자통합메일 메인화면



각 부처별로 있는 인트라넷 포털이나 문서를 기안하는 온나라 시스템은 업무망에서만 이용할 수 있는 반면, 공직자 통합 메일은 외부와의 연락에 활용될 수 있는 도구이다. 업무망은 정보보안의 차원에서 인터넷 사용을 위한 외부망과 분리가 되어있는데 공직자 통합 메일은 업무망이 아닌 인터넷망에서만 구동이 된다. 그러므로 공무원은 타부처 내지 민간을 포함한 유관기관과의 업무협조를 위해서는 공직자 통합 메일을 사용

46) 손경호기자, “공무원도 스마트폰으로 이메일 업무 본다-모바일 공직자 통합 메일 서비스 상반기 도입”, 2015.01.11., (접속일자: 2015.6.15.)

(http://www.zdnet.co.kr/news/news_view.asp?article_id=20150109164803)

47) 행정자치부, 『2014 안전행정통계연보』, 2014

한다. 공직자 통합 메일은 일반 개인 메일계정과 달리 행정공인인증서(GPKI)를 발급받아야만 이용할 수 있기 때문에 보안상 훨씬 우수하다. 행정공인인증서를 갖고 있다면 인터넷이 가용한 곳에서는 공직자통합메일을 통해서 업무를 처리할 수 있다.⁴⁸⁾

행정전자서명은 「전자정부법」 제29조(행정전자서명인증) 및 동법 시행령 제28조(인증관리센터의 설치)에 근거해 시스템이 구축·운영되었으며 2002년 12월에는 민·관 전자서명 상호 연계체제 및 인증체제를 구축하고 2006년 2월에는 암호키 위탁·복구 관리시스템이 구축되었으며 2011년에 암호체계 고도화를 추진하여 안전성과 신뢰성을 보장하도록 하였다.⁴⁹⁾ 업무망 내에서만 업무를 보도록 제한하는 것은 보안 문제 때문인데 행정전자서명을 통하여 공직자통합메일의 경우 인터넷만 가능하면 어느 컴퓨터에서도 이용할 수 있도록 융통성을 부여할 수 있었다.

2015년 현재 공직자 통합 메일 서비스 주무부처는 문화체육관광부이며 도입 초기에는 PC를 통해서만 구동됐으나 최근 고도화 사업을 통하여 스마트폰으로도 업무용 이메일을 주고받을 수 있게 됐다. 행정자치부는 2015년 3월 클라우드 업무환경 정보화 전략 계획 수립 사업 완료보고회를 개최하고 모바일과 클라우드를 결합해 공무원이 정책현장에 나가 국민과 호흡하며 일할 수 있는 환경을 구축하고자 공직자통합메일의 모바일 서비스를 2015년 하반기에 본격 시행할 예정이라고 밝혔다.⁵⁰⁾

<그림9>는 2015년 현재 구글플레이에서 다운로드 가능한 공직자통합

48) 이현준사무관, “정부 3.0 구현(4): 공직자 통합 메일, 스마트 워크라면 제대로 활용하자”, 공무원저널, 2014.10.28.

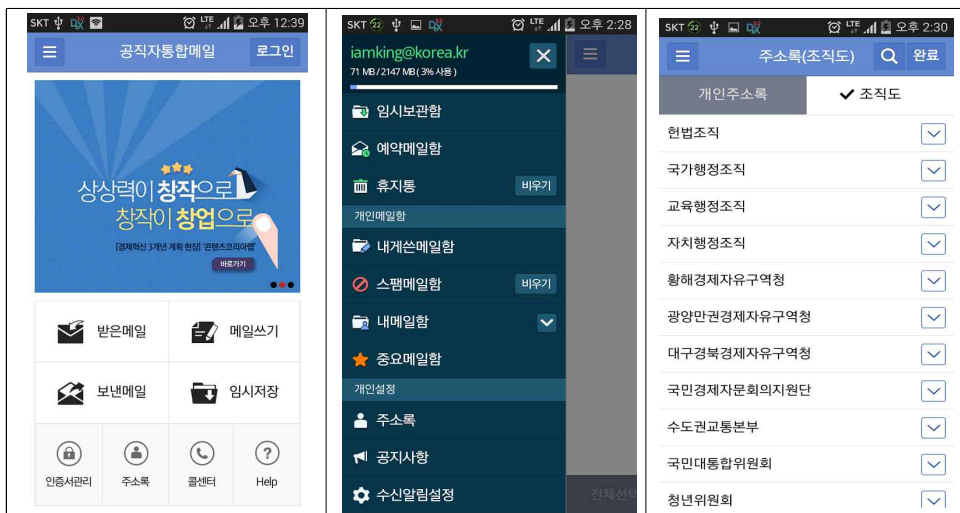
http://www.psnews.co.kr/mobile/section_view.html?no=12052(접속일자:2015.6.15.)

49) 국가정보원 · 미래창조과학부 · 방송통신위원회 · 행정자치부, 『2015 국가정보보호 백서』, 2015

50) 전자정부정책과 보도자료, “모바일과 클라우드-공무원을 국민 곁으로”, 2015.3.11. 석간

메일앱의 설명 내용을 옮겨놓은 것이다. 2015년 3월 25일 문화체육관광부에서 설치관리 안내를 공개적으로 업로드 하였으며 주요 기능을 보면, 첨부파일 바로 보기는 가능하나 파일 다운로드 기능은 보안지침에 의해 제공하지 않고 있다. 기본적으로 데스크탑 상에서 인증된 개인 회원에 한해서만 이용 가능하며 역시 보안상의 이유로 공직자통합메일앱을 실행하는 동안 와이파이의 사용은 차단되며 키보드 보안도 엄격히 적용된다. 앱의 개발과 본격 시행으로 인하여 공무원들의 업무상 이메일 활용은 더욱 활발해질 것으로 기대된다.

<그림9> 구글플레이의 ‘공직자통합메일앱’ 설명⁵¹⁾



4. 민간기관의 이메일 아카이빙

2008년에 정부기관은 공직자통합메일 서비스를 시작하였는데 이 시기에 민간기관에서는 이미 이메일 아카이빙에 주력하였다. 이메일 아카이빙을 통하여 기업 및 기관이 송수신한 이메일을 압축해 데이터 저장소에 보관함으로써 메일의 보존과 검색을 효율적으로 관리할 수 있도록 전문

51) <https://play.google.com/store/apps/details?id=ss.mailhelp.korea.kr&hl=ko>
(접속일자:2015.6.15.)

화하였다. 법규/법령상 필요는 물론 업무상으로도 이메일의 복구 및 검색 요구가 증가하면서 이메일 아카이빙시장은 확대되었다. 저장된 메일 데이터는 기업의 중요 지식 정보가 될 수 있으므로 해외에서는 지식관리를 위하여 이메일을 아카이빙하기도 한다. 다투기술에 의하면 이메일 아카이빙 프로그램에서는 받은 편지함의 용량이 일정 수준에 다다르면 아카이빙이 자동 수행되도록 설정해 놓았다고 한다. 디스크의 증설은 아카이빙 도입보다 비용이 저렴하지만 장기적으로는 이메일 아카이빙 솔루션을 도입했을 때 비용절감 효과가 크고 메일 검색과 같은 다양한 부가기능을 활용할 수 있는 장점이 있어 아카이빙 솔루션을 도입하기로 결정하는 기업이 늘고 있다. 이메일 아카이빙 시장은 2007년에 9억 달러의 매출을 기록하였고 2011년에는 40억 달러의 시장 규모를 형성할 것으로 예상되었다.⁵²⁾

제2절 업무용 이메일의 선별과 캡스톤 선정

1. 업무용 이메일의 선별

이메일이 업무용 통신수단으로 이용되는 경우 업무 정보의 교류 및 자료의 송수신은 자연스레 발생하게 된다. 따라서 이메일의 관리는 보안관리와도 밀접한 연관성이 있다. 이메일을 통한 업무자료의 유출이나 해킹이 발생하는 것은 그만큼 이메일의 업무적 활용도가 높음을 방증하는 것이기도 하다. 한국에서는 보안규정에 의하여 이메일의 이용 및 관리가 크게 영향을 받았다. 첫째, 공용 업무를 행할 때에는 상용메일의 이용이

52) <http://www.datanet.co.kr/news/articleView.html?idxno=41023> (김나연, 데이터넷, 성공적 아카이빙 “기업 업무 생산성 향상 이끈다” 2008.7.29.(접속일자:2015.6.15.)

금지되었다. 둘째, 망분리 의무화에 따라 기관 내에서 유통되는 메일과 기관 외부로 발송되는 메일이 분리되었다.

1) 상용메일의 업무상 이용 금지

정보통신보안업무규정(행정자치부 훈령 제147호) 제 33조(전자우편 등 보안관리)에 의하면 행정기관의 직원들은 상용 이메일의 접속이 금지되며 업무용으로 허용된 이메일만 사용해야 한다. 인터넷과 업무망이 분리된 기관의 경우에는 인터넷망에서 제한적으로 상용 이메일의 접속이 가능하지만, 업무용 이메일로 상용메일의 사용을 허용하는 것은 아니다. 업무 담당자가 이메일을 이용하여 자료를 전송하기 위해서는 적절한 보안조치가 취해진 후에만 가능하다.⁵³⁾

미국은 업무상 상용메일의 사용을 금지하지는 않았다. 단, 2014년 11월 26일 버락 오바마 대통령이 승인한 연방 기록물법 개정안을 보면 비정부 이메일 시스템을 사용할 때 연방정부 공무원의 ‘책임 명확화’를 전제로 하고 있다.⁵⁴⁾ 부득이하게 비공식적 이메일 계정으로 공무를 수행한 경우에는 해당 내용이 공식적 이메일 계정 시스템에 동일하게 기록되도

53) 정보통신보안업무규정(개정 2009.6.9. 행정자치부훈령 제147호)

제33조(전자우편 등 보안관리) ① 행정기관의 장은 당해 기관의 상용 e-mail의 접속을 차단하고 직원들이 업무용으로 허용된 e-mail만 사용토록 해야 한다. 다만, 인터넷과 업무망이 분리된 기관의 경우에 인터넷망에서 상용 e-mail의 접속을 허용할 수 있다.

② 각 행정기관의 전자우편 사용자는 보안조치 없이 전자우편을 이용하여 중요자료를 전송하지 못하며, 비공개 자료를 전자우편으로 송신하는 경우 해당 파일을 국정원장이 승인한 국가용 보안시스템으로 암호화하여야 한다.

③ 시스템관리자는 e-mail서버를 설치하는 경우 내부망에 설치하는 내부용 서버와 침입차단시스템 외부에 설치하는 외부용 서버를 서로 분리하여 운용하거나 이에 상응하는 적절한 보안대책을 수립한 후에 시행하여야 한다.

54) H.R.1233-Presidential and Federal Records Act Amendments of 2014.
<https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/1233?q=%7B%22search%22%3A%5B%22HR+1233%22%5D%7D>(접속일자:2015.6.15.)

록 복사하거나 전달해두어야 한다.

상용메일로 공무를 본다면 업무적 증거로서의 이메일 기록을 관리하기 위하여 해결해야 하는 몇 가지 문제점들이 발생한다. 상용메일에는 사적인 정보가 담긴 메일이 다수 포함되어 있으므로 상용메일로 공무를 본다면 업무용 메일을 선별해내는 별도의 과정을 거쳐야 한다. 더구나 선별행위의 주체가 계정의 주인인 경우에는 기록물의 은폐 및 누락의 의혹이 있을 수 있고, 제3자인 경우에는 개인정보 침해의 우려가 있다. 또한 공용메일 시스템에 자동 아카이빙이 되지 않으므로 공인 계정 메일로 복사나 전달하는 등의 추후 보완 작업을 수행해야 한다. 기관의 공식계정 메일로 업무를 본다면 개인적인 용도의 메일을 구별해낼 필요도 없고 메일 서버상의 누락을 우려할 필요도 없다.

2) 망분리 의무화에 따른 외부메일과 내부메일의 분리

2012년 8월 17일 일부 개정된 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령」 제 15조 제2항 제3호에 의하면, 개인정보처리시스템에 접속하는 개인정보취급자의 컴퓨터 등은 업무망과 인터넷망을 분리하여야 한다. 전년도말 직전 3개월간 일일평균 100만명 이상의 개인정보를 보유하거나 전년도 매출액이 100억원 이상인 정보통신서비스 부문 사업자, 또는 개인정보취급자가 망분리 제도의 의무화 대상이다.⁵⁵⁾

「개인정보의 기술적·관리적 보호조치 기준」(방송통신위원회고시 제

55) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령(대통령령 제25789호)

제15조(개인정보의 보호조치)② 법 제28조 제1항 제2호에 따라 정보통신서비스 제공자들은 개인정보에 대한 불법적인 접근을 차단하기 위하여 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 다만, 제3호의 조치는 전년도 말 기준 직전 3개월간 그 개인정보가 저장관리되고 있는 이용자 수가 일일평균 100만 명 이상이거나 정보통신서비스 부문 전년도 매출액이 100억 원 이상인 정보통신서비스 제공자등만 해당한다.

3. 개인정보처리시스템에 접속하는 개인정보취급자 컴퓨터 등에 대한 외부 인터넷망 차단

2015-3호) 제 2조 정의에 의하면, “망분리”는 ‘외부 인터넷망을 통한 불법적인 접근과 내부정보 유출을 차단하기 위해 업무망과 외부 인터넷망을 분리하는 망 차단조치’를 말한다. 업무망과 인터넷망을 분리하는 방법은 물리적 망분리와 논리적 망분리로 구분할 수 있는데 각각의 특징은 <표12>와 같다.

<표12> 물리적 · 논리적 망분리 비교⁵⁶⁾

구분	물리적 망분리	논리적 망분리
운영방법	업무용 망과 인터넷용 망을 물리적 분리(PC 2대 사용)	가상화 등의 방법을 사용하는 논리적 분리(PC 1대 사용)
도입비용	많음(추가PC, 망구축)	적음(구축환경에 따라 다름)
보안성	높은 보안성(근본적 분리)	낮은 보안성(취약점 발생)
효율성	효율성 저하(업무환경)	관리 용이(보안정책 적용)

업무망과 인터넷망을 분리하는 망분리 제도는 정보보호의 측면에서 추진되었다. 망분리는 개인정보 유출사고를 근절하기 위한 보안대책의 일환으로 시행되었으며 사이버보안을 위한 정보보호예산으로 사업이 진행 된다.⁵⁷⁾

망분리 제도로 인하여 이메일도 업무망 내에 존재하는 내부메일과 인터넷망에서 이용하는 외부메일로 자연스럽게 구분되었다. 기관 내 유통 메일은 설문조사나 공지사항 등 소통의 수단으로 활용된다. 기관 외부로 발송하는 메일은 기관을 대표하여 의견을 대외적으로 표명하는 효과가 있다. 따라서 기록으로서 보존가치를 지닌 이메일을 선별해야한다면 외부메일만을 아카이빙하는 것도 방법일 것이다. 그런데 망분리 환경에서

56) 방송통신위원회·한국인터넷진흥원, 『정보통신서비스 제공자등을 위한 외부 인터넷 망 차단조치 안내서』, 2013.2., p.8.

57) 미래창조과학부·방송통신위원회·행정자치부, 『2015 정보보호백서』, 2015.4, p.13.

는 외부메일이 내부메일과 구분되어 관리되고 있으므로 적어도 분리방법에 대한 고민은 하지 않아도 된다.

2. 캡스톤의 선정

- 메일을 통한 업무자료의 외부 반출시 결재자 지정

망분리가 구축되면 업무망과 인터넷망의 각기 다른 영역에서 데이터를 전달받아 업무를 수행하기 위해서는 망연계 시스템을 이용하게 된다. 정부부처 및 공공기관에서는 망분리가 확산되면서 망연계에 앞장서고 있다. 국정원의 「국가·공공기관 업무망과 인터넷 간 안전한 자료 전송 보안 가이드라인」(2010.8)을 준수하면서 망연계를 도입하기 시작하였다.⁵⁸⁾ 자료 전송 시 결재 및 승인을 거쳐야 한다면 파일 송수신을 관리자가 통제할 수 있는 장치가 마련되는 셈이다.

웹메일 솔루션 국내업체인 나라비전(NARAVISION)은 홈페이지에서 메일 결재 시스템의 필요성 및 주요기능을 명시하고 있으며 다수의 고객사에서 이미 승인메일 시스템이 활용되고 있다.⁵⁹⁾ 승인 절차는 업무자료의 무단 유출을 방지하기 위한 의도로 시행되고 있으나 결과적으로 결재자에게 외부 발송 메일이 자동적으로 누적되는 효과가 발생한다. 주요기능의 세부사항을 보면 결재권자에게는 ‘승인편지함’에서 승인을 결재완료한 외부 반출 메일 및 자료를 확인해볼 수 있다. 이메일의 신속성을 유지하기 위하여 솔루션 제품에 따라서 대리결재자 지정이나 사후결재

58) 아이디티정보기술, “망연계 시장 현황”, ciociso 스페셜리포트 발췌본
http://www.idtit.co.kr/?page_id=72(접속일자:2015.6.15.)

59) http://nara.co.kr/jsp/product/b_10_kebiapproval.jsp (접속일자:2015.6.15.)
고객사에는 국세청, 법제처 등의 중앙부처를 포함하여 한국도로공사, 한국가스공사, 대한 석탄공사 등의 공공기관은 물론 전주시청, 서울종로구청 등의 지자체도 포함되어 있다.

기능을 포함하고 있기도 하다.

이메일도 기관 대외적으로 발송 시에는 결재 과정을 거치게 되며, 승인과 동시에 담당자의 메일함은 물론 결재권자의 메일함에도 발송메일이 자동 저장된다는 점에 주목해볼 필요가 있다. 이메일을 발송할 때에 결재라인 상의 구성원이나 프로젝트 참여자에게는 참조의 형태로 업무자료를 공유하기는 하지만 결재 과정을 시스템화해 놓으면 발송자의 판단에 의해서보다는 결재라인에 의하여 업무정보가 자동 공유되고 축적되는 셈이다. 캡스톤 접근법에 의하면 캡스톤으로 선정된 고위직의 메일만 선별하여 아카이빙하는데, 결재자로 지정된 사람들의 메일 계정을 캡스톤으로 선정하면 대외 발송 이메일이 자동 아카이빙될 것이다. 결재권자를 가진 이들을 캡스톤으로 선정하면, 선정 대상과 기준이 명확할 뿐만 아니라 주요 기록의 누락위험도 거의 없을 것으로 보인다.

3. 이메일 기록관리 책임자의 지정

- 미국의 SAO와 한국의 CIO

미국의 모든 연방 기관은 대통령 지시각서(M-12-18)에 의하여 각 기관의 기록관리 프로그램을 감독할 수석 고위 관료(SAO; Senior Agency Officials)를 임명하였다. SAO는 매년 기록관장에게 의무적으로 연간 보고서를 제출해야하므로, 국립기록청은 제출된 보고서를 토대로 연방기관의 기록관리 현황을 파악할 수 있다.

한국에는 「국가정보화기본법」에 따라 ‘정보화 부문의 최고관리자’의 의미로 도입된 정보화책임관(CIO; Chief Information Officer) 제도가 있다. 각 기관의 CIO는 조직 내 기획·조정 업무를 수행하는 기획조정실장 또는 기획관리실장 등 고위직의 실·국장으로 운영 중이다. 지방자치단체는 기관의 정책과 기획을 조정하고 예산·법제·행정관리 등을 관장

하는 실장급의 기획관리실장 또는 기획조정관 등이 CIO를 담당하고 있다.⁶⁰⁾ 정보화책임관 협의회는 정부 부처 간의 정보화 사업을 조정하고 정보연계 및 공동 활용방안을 협의하기 위한 목적으로 운영 중이며 전 부처의 정보화 담당 실무자회의의 성격이라고 할 수 있다. 또한 부처 간의 정보화 사업 및 정보자원 관리 활동에서 상호 협력 및 조정 그리고 경험 및 정보의 공유 등을 위한 실질적인 조직이다. 2014년에 개최된 협의회에서는 2015년 협의회에서는 2015년 국가정보화 시행계획에 대한 검토 및 국가정보화 추진 사항 등에 대한 논의가 이루어졌다.⁶¹⁾

미국에서 각 기관의 기록관리 프로그램을 관리할 SAO를 임명하고 있듯이 한국에서도 이메일의 기록 관리를 중점사업으로 추진하게 된다면 각 기관별 책임자를 임명하는 것도 총괄 관리의 한 방법일 것이다. 정보화책임관은 정보화사업에 관한 경험과 정보를 공유하는 고위직 담당자들로 구성된다는 점을 고려해볼 때에 이메일을 비롯한 전자기록의 총괄 책임자로서 적합해 보인다.

4. 캡스톤 접근법의 한국 도입에 대한 종합 평가

캡스톤 접근법에서는 부서장 이상의 이메일을 기본적으로 캡스톤 계정으로 선정하였다. 우리나라에서도 관리자를 캡스톤으로 선정한다면 마찬가지로 부서장 이상이 적합하다고 보인다. 공공기관에서는 보안 문제로 인하여 망분리 사업이 추진되었고 업무에서 상용메일의 사용은 원천 차단된 상태이다. 업무망에서 망 밖으로 업무용 메일을 전송할 때에는 부서장의 결재 또는 사후 결재를 말도록 시스템화 되어있거나, 시스템화 되지 않은 기관이라도 담당자는 외부로 업무자료를 송수신할 때에 부서

60) 행정자치부, 『2011 국가정보화백서』 2011, p.68.

61) 행정자치부, 『2014년도 국가정보화백서』, 2014, p.70.

장을 참조로 넣어 업무를 수행한다. 이러한 체계나 관행으로 볼 때에 주요 이메일 기록은 부서장에게 집적되며 이메일은 이전 기록이 연계되어 회신되므로 업무 이력이 흐름에 따라 자동 저장된다. 또한 캡스톤 접근법에서 제시하였듯 특정 프로젝트의 경우 주요 담당자를 아예 캡스톤으로 지정하여 주요 사업에 대하여는 전사적인 보존관리를 할 수 있도록 보완할 수 있다.

우리나라에서는 현재 정부기능분류체계(BRM)에 따라 업무 기능을 반영한 기록관리기준표를 작성하고 이에 맞추어 전자기록을 분류 및 관리하고 있다. 또한 전자기록시스템과 이메일 시스템은 보통 별도로 운영되고 있다. 이메일은 생성단계에서 이미 담당자 계정별로 구분되어진 상태이므로 전자기록과는 별도의 기준과 절차에 따라 관리되어야 할 것이다.

공공기관의 기록물관리에 관한 법률에 의하여 공공기관은 보존대상 기록물의 보존기간을 1년, 3년, 5년, 10년, 30년, 준영구, 영구로 구분한다. 그런데 캡스톤의 공통처분일정표에 의하면 기록물의 보존기간은 3년, 7년, 15년으로 구분되어 있다. 이는 전자기록물의 보존기간이 짧게 측정되는 것이 실무에서도 적용된 예로 볼 수 있다. 우리나라에서는 현재 7년이나 15년의 구분 단위는 존재하지 않으므로 현재 존재하는 보존기간과 병행하고자 한다면 기존의 3년, 5년, 10년, 30년을 활용할 수 있을 것이다. 그러나 그렇게 하여도 이메일 기록은 기타 전자기록물에 비하여 재분류의 기한이 빨리 도래하므로 별도로 관리되어야 한다.

캡스톤에서의 공통처분일정표의 기한을 그대로 따르기는 어렵지만 캡스톤 선정에 따라 중요 이메일을 선별하고 공통처분일정표에 따라 계정별 보존기간을 산정한다는 기본 취지는 고려해볼 만하다. 현재 한국에서는 이메일을 아카이빙하여도 무작위로 모든 이메일을 동일 기간 동안 보존한 뒤 한 번에 백업하거나 갱신하는 방법으로 보존하고 있다. 이러한

방법보다는 캡스톤의 공통처분일정표에서처럼 계정별 주요 기록을 선별하여 차별화한 보존기간을 부여하고 중요 기록물의 보존 비중을 확대하는 방향으로 접근해야할 필요가 있을 것이다.

제5장 결론

2015년 현재 국가기록원의 비전은 “투명하고 신뢰받는 국가기록관리 실현”이며 주요 추진전략은 “1. 정부 3.0 등 변화에 적극 대응, 2. 전자기록관리 실질적 정착, 3. 핵심기록물의 철저한 생산, 4. 국민 중심 맞춤형 서비스 제공”이다. 정부는 전자정부 지식정부 등으로 대표되는 행정환경의 변화에 부응하고자 하는 의지를 천명한 것이다. 정부의 개방 공유 국정방향에 맞추어 중앙행정기관 및 공공기관에서는 국민은 물론 유관 기관과의 협력과 소통이 강화되고 점차 실시간 통신과 교류가 이루어지고 있다. 이에 맞추어 업무용 통신수단도 공문이나 웹페이지 이외에 이메일이나 소셜네트워크서비스 등의 매체의 활용도가 높아지고 있다.

그러나 국가기록원에서 공공기관의 이메일 기록은 관리 및 이관이 이루어지지 않고 있다. 국가기록원은 2011년에 ‘2015년 전자기록물 이관 준비 4개년 계획’을 수립 추진하였으며 2004년 이후 신전자문서시스템에서 생산된 기록물이 2015년부터 이관되기 시작하였다. 그러나 전자기록시스템의 이관 대상에 이메일은 포함되어있지 않으므로 기록관리 대상에서 누락되어있는 셈이다. 공공기록물 관리법률 제 16조 기록물 생산의 원칙에 의하면 ‘공공기관은 효율적이고 책임 있는 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산 관리될 수 있도록 업무과정에 기반을 둔 기록물 관리를 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다’고 하였다. 이메일은 문서과제카드나 메모장처럼 업무수행 과정에서 업무의 흐름 및 맥락 또는 배경정보를 제공할 수 있는 기록물임에도 기록관 및 중앙기록물관리기관의 관리대상 기록물로 관리되지 않고 있다. 이메일을 이관대상 전자기록물에 포함시키기 위해서는 전자문서시스템이나 업무관리시스템에 포함하여 바로 이관할 수도 있고 전자적으로 관리되도록 별도 관리를 할 수도 있다.⁶²⁾ 미국의 경

62) 공공기록물 관리에 관한 법률 제 6조 기록물의 전자적 생산 관리 : 공공기관의 장

우 이메일과 소셜네트워크서비스는 별도 관리를 하고 있으므로 이의 사례를 살펴보고자 하였다.⁶³⁾

미국은 오바마행정부의 공개정부 3.0에 맞추어 국립기록청에서도 기타 전자통신수단 기록물에 주목하였으며 연방기관이 생산한 기록물 중 이메일 및 소셜네트워크서비스를 이관하기 위한 지침을 2014년에 나란히 제정 고시하였다. 특히 이메일 관리의 경우 2012년 대통령 지시각서에 의하여 연방기관의 이메일이 누락 없이 전자적으로 관리되고 2016년까지 해당 양식화한 후 2019년까지 이관이 이루어질 수 있도록 명하였다. 이에 따라 국립기록청에서는 2013년에 이메일 관리를 위한 ‘캡스톤 접근법’이라는 이메일 관리 정책을 발표하였고 2014년에 이메일의 관리를 기록 관리 중점사업으로 추진하였다. 전자정부 정책을 뒷받침하고 연방기관의 통합적 기록업무 수행에 도움이 되도록 이메일 기록관리 관련 정보는 카테고리를 별도로 관리하며 해당 자료를 통합 관리하고 있다.⁶⁴⁾

우리나라에서는 현재 공공기관의 이메일을 업무적 증거자료로서 보존 관리해야하는 공공기록물의 범주에 포함시키지 않고 있다. 이메일은 문서의 형태나 보존기간의 특수성 등으로 인하여 특수유형의 기록물로 보존되어야 하나, 현재는 공공기관의 이메일 기록 관리를 위한 법령이나 실무 지침이 마련되지 않은 상태이다. 그러나 업무에서의 이메일의 이용도는 증가하고 있으며 정부에서도 모바일서비스의 제공을 통하여 공무에서의 이메일의 활용을 장려하고 있다. 그러므로 이러한 상황에 비추어 본 연구에서는 미국의 이메일 관리 정책을 정리하고 분석해봄으로써 전자기록물 중 이메일 기록의 선별 및 평가에 대한 실무적 고민을 논해보고자 하였다.

은 기록물이 전자적으로 생산 관리(전자문서시스템, 업무관리시스템) 되도록 조치 강구하며, 전자적으로 생산되지 아니한 기록물도 전자적으로 관리되도록 노력한다.

63) 이메일의 경우 ‘전자’우편이므로 태생적으로 이미 전자적으로 생산 관리된 것으로 생각할 수 있으나, 기록관리시스템 상에서 관리되기 위한 전자적 형태의 양식과 관리가 필요하다.

64) <http://www.archives.gov/records-mgmt/email-mgmt.html>(접속일자:2015.6.15.)

참 고 문 헌

< 학술 논문 >

- 김언희, 「E-mail 아카이빙 솔루션 구축 방안연구」, 경남대 석사학위논문, 2010
- 배민정, 「기록으로서의 전자메일 관리방안」, 충남대 석사학위논문, 2008
- 서은경, 「전자우편문서의 기록관리적 접근전략에 관한 연구」, 『한국기록관리학회지』 제4권 제1호, 한국기록관리학회, 2007
- 송지현, 「공공기관의 이메일기록 관리 방안 연구」, 『기록학연구』 15, 한국기록학회, 2007
- 안덕원, 「공공기관 e-mail 기록의 효과적인 획득방안 연구」, 한국외대 석사학위논문, 2008
- 이상민, 「미국 정보자유제도와 정부기록관리 혁신 : 오바마 행정부의 정부개방정책을 중심으로」, 『기록학연구』 35, 한국기록학회, 2013

< 규정 및 지침 >

- United States Code(U.S.C.) : 44 U.S.C. Chapters 21,29,31 and 33
- United States Code of Federal Regulations(CFR) : 36 CFR, Chapter XII, Subchapter B
- NARA, *Guidance on a New Approach to Managing Email Records*, 2013.8.29.
- Barack Obama, U.S. President, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Managing Government Records*, 2011.11.28.

< 간행물 >

- SAO, *2013 SAO Annual Report*, 2014

NARA, *GRS 6.1 Email Managed Under a Capstone Approach*, 2015

_____, *NARA's Strategic Directions for Federal Records management*, 2003.7.31.

_____, *National Archives Open Government Plan, version 3.0*, 2014.5.30.

_____, *Open Government Plan 2014-2016*, 2014

_____, *White Paper on The Capstone Approach and Capstone GRS*, 2015

The Select Committee on Benghazi, "The Select Committee on the Events Surrounding the 2012 Terrorist Attacks in Benghazi", 2015.5.8.

KS X ISO 15489-1 「문헌정보-기록관리-제1부 : 일반사항」, 산업자원부 기술표준원, 2007

국가기록원, 「주요 외국의 기록관리 관련법령」, 2005

_____, 「주요 외국의 기록관리 현황」, 2005

미래창조과학부 · 한국인터넷진흥원, 『2014 한국 인터넷 백서』, 2014

_____, 『2013 인터넷이용실태조사 최종보고서』, 2013

_____, 『2013 정보화통계집』, 2013

방송통신위원회 · 한국인터넷진흥원, 『정보통신서비스 제공자등을 위한 외부 인터넷 망 차단조치 안내서』, 2013

행정자치부, 『2011 국가정보화백서』, 2011

_____, 『2014 안전행정통계연보』, 2014

_____, 『2014년도 국가정보화백서』, 2014

_____, 『정부 3.0 백서』, 2013

행정자치부 등, 『2015 국가정보보호백서』, 2015

< 신문 기사 >

Allen Weinstein, Ph.D., "NARA Enters New ERA of Electronic

Records Management - National Archives' initiatives focus on preserving and providing access to electronic records", *The Information Management Journal*, September/October 2005

Michael S. Schmidt, "Hillary Clinton Used Personal Email Account at State Dept., Possibly Breaking Rules." *The New York Times*, 2015.3.2.

정재민, "힐러리 클린턴의 '부적절한' 이메일?", 『시사IN』, 392호, 2015

< 기타 >

H.R. 1233, The Presidential and Federal Records Act Amendments of 2014

김명훈 외, 『전자기록관리의 이해』, 한국국가기록연구원, 2004

전자정부정책과 보도자료, "모바일과 클라우드-공무원을 국민 곁으로", 2015.3.11. 석간

< 웹 게시자료 >

http://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKIPI050M.html?MENU_CD=F0121

(대한무역투자진흥공사)

<http://thinkingrecords.co.uk/2013/08/30/why-nara-has-no-option-but-to-preserve-significant-e-mail-accounts/> (Word Press의 포스트)

http://coupe.koreaweek.net/bbs/board.php?bo_table=politics&wr_id=14

(코리아위크)

http://www.zdnet.co.kr/news/news_view.asp?article_id=20150109164803 (지디넷)

http://www.psnews.co.kr/mobile/section_view.html?no=12052 (공무원저널)

<https://play.google.com/store/apps/details?id=ss.mailhelp.korea.kr&hl=ko>

(구글플레이)

<http://www.datanet.co.kr/news/articleView.html?idxno=41023> (데이터넷)

http://www.idtit.co.kr/?page_id=72 (아이디티정보기술)

http://nara.co.kr/jsp/product/b_10_kebiapproval.jsp (나라비전)

<http://www.archives.gov/records-mgmt/email-mgmt.html> (국립기록청)

Abstract

A Study on E-mail Management of the National Archives and Records Administration

JUNG, MINJI
Archival Science
The Graduate School
Seoul National University

In Korea, there are yet to be legal grounds or practical guidelines as regards the management of e-mails in public institutions. While the rate of e-mail usage exceeds 70% and the e-mail service for public officials supports mobile access since 2015, e-mails used for official purposes are as yet to be classified as public record under the Public Records Act. If e-mails are to be considered as classified records, there will be an inevitable difficulty in prioritizing the digital documents. By considering the relevant regulations and practices of the United States, this study suggests a possible standard by which e-mails may be selected and prioritized as official records.

The United States regards e-mails as official records and has recently developed a practical guideline for the selection and archivization of e-mails. According to the Capstone Policy Guidance of the National Archive and Record Administration (NARA),

introduced in September 2013, the e-mails high-ranking officials are selected and managed as important records. And from April 2015, the length of e-mail archivization is determined under the General Records Schedules. It is notable that 'position' and 'role' are the criteria for selection of e-mails and that the length of archivization is relatively short compared to other documents.

Although there are no legal grounds for the management of e-mails in Korean public institutions, e-mails are indirectly managed in practice by relevant information protection measures. For example, commercial web-based e-mails are prohibited for official use and for all e-mails being sent out of the Intranet, authorization must be assigned by the head of the relevant department. Under this practice, important records have the effect of being authorized by the heads of departments. In this regard, selecting heads of departments as Capstones and archiving and managing e-mails forwarded to them may serve as a viable standard of selective e-mail management.

keywords : e-mail, selection, Capstone

Student Number : 2012-22920